民國叢書



第一編

·24·

政治·法律·軍事類

民國政制史

錢端升 薩師炯 郭登皞 楊鴻年 呂恩萊 林瓊光 馮震 著

上海書店

民國政制史（上）

錢端升 薩師炯 郭登皞 楊鴻年
呂恩萊 林瓊光 馮　震著

增訂版序

民國政制史脫稿於二十六年度，而出版於二十八年春。時京、滬、粵、漢均已先後淪陷，交通阻隔，運輸多艱，因未獲流通於內地。近年自香港淪敵後，商務主人於內地重整館務，有意將該館前在滬港出版，而不獲流傳於內地之書籍，重行付印。民國政制史即爲該館所欲重印書之一，因特酌爲增損，以期於時間性可多顧及。

民國政制史原由薩師炯，郭登皞、楊鴻年、呂恩萊、林瓊光及湯震六君分任編述之責。此次增訂之工作，爲便利計，概由薩君擔任。自二十六年初，迄三十二年終，舉凡可以搜輯之材料，均已一一增入。原書編制概未更張。立言態度亦一仍舊貫，只客觀地敍述嬗遞經過，分析法制要點，而不參以贊否之意見。其所以然，乃因本書之旨在欲有裨於中國政制與行政問題之研究，而不在提供任何方案也。謬誤之處，如有發見仍祈讀者不吝指正！

民國三十三年四月錢端升序昆明西南聯合大學行政研究室。

序

中央大學法學院於二十五年秋有行政研究室之設，招致各大學畢業生若干人，在政治系諸教授指導之下，從事於中國行政之研究。惟是此項工作，至大且繁；問題既多，又俱非簡易。研究每一問題，必法律與實施並重，而歷史之演進，尤爲必要之基礎。苟欲將無數之行政問題作一有系統之研究，舉凡歷史的演進，法律的規定，與乎實際的狀況，一一盡述，良非某一學系或某一研究所所能勝任，更非五六人所能盡其事。必多數研究機關，多數研究人員，積多年分工合作之共同研究，始可稍獲眉目。故中大法學院於設立行政研究室之始，初不敢自期於短期內能有若何成績。同人之所願努力者，即在三四年內，能將民國各種行政問題，擇其較重要，較易知，較與前代（即民國以前）無關連者，一一加以研究。如能有成，然後再研究較艱難而與前代較多關連之諸問題。行有餘力，則更及較不重要之問題。凡他處已經研究得有成績之問題，則同人當力避重複。

根於上述計劃，同人等乃有民國政制史之試作。民國政制包含甚廣；在各種問題未有個別研究以前，本無從下手。此種困難同人知之甚諗，知之而仍敢有此嘗試者，則以同人於着手研究民國各行政問題之始，不能不明瞭民國中央及地方政制之大概故也。

就範圍而言，本書中央與地方並重，舉凡民國二十五年來中央及地方各種制度，無論合法非法，俱當有所述及。但亦有從缺者：蒙藏等等制度，以需較專門之研究，未及；前數年共產黨在江西等處所採之制，則以材料難以獲得，未及；各實驗縣，則以略述無意義，細述則佔篇幅太多，亦未及。

就內容而言，本書偏重各級政府機關之法定組織及其法定權力，但其實際情形，則尚須留作進一步之研究，本書幾無論及。關於各種法者，以出版之書籍較多，故亦極力從略；其有非作較有系統之敍述不可者，則於第一編之附錄中及之。其他如中央及地方之分權問題，各種國家職務，如行政、立法、司法等職務之行使，

亦嘗焉不詳。總言之，本書之所注重者爲組織，至於各種專門問題，概須待較專門之研究。

就編制而言，本書先中央制度，次省制，後縣制，最後市制。第一編中央政府，由薩師炯君（第一章至第五章）及郭登皞君（第六章及第七章）分任；第二編省制，由楊鴻年君擔任，第三編縣制，由呂恩萊君擔任；第四編市制，由林瓊光君擔任；各編中關於選舉材料之蒐集，則由馮震君擔任。各編之次序不盡一致，或依時期之先後分章，每章分述各種制度，如第一及第四兩編是，或先依問題而分章節，關於每章每節中依時期先後而述各種制度之變遷，如第二及第三編是。但關於司法制度之論述，以困難頗多，無論分述於各編之內，或另成一編，均有不便；今姑於各編中分述之，同人等初亦不自愜意也。

民國二十五年來之政制，單就中央而論，已複雜萬狀，欲一一細述，事事準確，已非五六人在數月之內所能勝任。且材料之蒐集，亦至不易易。本書本以官書公報爲主，旁及報章雜誌，然卽就中央政府之公報而言，某幾期之公報（如臨時政府公報，武昌軍政府公報及廣州陸海軍大元帥大本營公報等）國內圖書館已無一能有全本者。因之，本書之缺漏與謬誤，自是難免。其所以仍敢公諸世人者，則以本書對於其他初從事於中國行政問題之研究者，或一般欲稍知民國政制之人，或亦不無些許裨益已耳。謬訛之處，尚祈讀者不吝指正！

同人在工作時，除充分利用本研究室及本大學圖書館所有書報外，亦嘗屢承中央圖書館籌備處，黨史史料編纂委員會，及內政部圖書館等之辦事人員多方協助，時附誌其謝意於此。

民國二十六年六月十六日錢端升序於南京中央大學

目錄

民國政制史（上册）

第一編　中央政府

第一章　臨時政府時期（辛亥至民國元年三月）

第一節　臨時政府之成立

辛亥八月十九日，卽陽曆十月十日，民軍在武昌起義，各省紛紛響應。革命之目的，雖同爲推翻清室，而各省之間，則缺乏統一組織。九月十九日（陰曆，以下在民元元旦前，均用陰曆），由湖北都督府通電各省，請派全權委員，赴鄂組織臨時政府。然而上海之在當時，實爲革命人士之集中點，亦已進行組織政府，九月二十一日，蘇督程德全，及浙督湯壽潛聯電滬督陳其美，提議在上海設立臨時會議機關，並附有集議方法如次：

一、各省舊諮議局，各舉代表一人；

二、各省現時都督府，各派代表一人，均常駐上海；

三、以江蘇省教育總會爲招待所；

四、兩省以上代表到會，卽行開議，續到者，隨到隨與議。

九月二十二日，即以江蘇都督代表雷奮、沈恩孚，浙江都督府代表姚桐豫、高爾登名義，通電各省，請派代表來滬；二十五日，依『兩省以上，代表到會，即行開議』之規定，在上海開第一次會議，議決定名為『各省都督府代表聯合會』。九月三十日，議決承認武昌為民國中央軍政府，以鄂軍都督執行中央政務。十月初三日，湖北都督府代表居正、陶鳳集到滬與會，表示鄂都督希望各省派全權委員，赴鄂組織臨時政府。四日，聯合會議決各省代表除赴武昌者外，各省仍留一人在滬，赴武昌者，會議組織臨時政府，留滬者，則負通信聯絡之責。

各省代表抵鄂時，漢陽為清軍所奪，武昌危殆，於是假漢口英租界順昌洋行為代表聯合會會場，於十月初十日開第一次會議，推譚人鳳為議長。十二日，議決先行起草『臨時政府組織大綱，』並推雷奮、馬君武、王正廷為起草員。十三日，即議決臨時政府組織大綱二十一條，即行宣布。到會簽名之代表，計有湘、鄂、桂、蘇、浙、閩、皖、直、魯、豫等十省。十月十二日，革命軍克服南京，十四日，聯合會即議決以南京為臨時政府所在地。各代表陸續前往南京。但以總統人選問題，難於解決，直至十一月，臨時政府尚未組成。適孫中山於十一月初六日到滬，於是決定於初十日開選舉臨時大總統會，內定孫氏為大總統。及期，到會者奉、直、豫、魯、晉、陝、蘇、皖、贛、閩、浙、粵、桂、湘、鄂、川、滇十七省。每省一票，孫中山以十六票當選。十一月十三日為陽曆一月一日，代表聯合會即議決中華民國紀元，改用陽曆。孫中山於元旦在南京就職，臨時政府之組織方告成功。

第二節　臨時政府組織大綱之基本精神

臨時政府組織大綱係辛亥十月十三日公布，臨時政府則於十一月十三日即民國元年元旦成立。元年一月二日，大綱曾經修改，惟大綱中之整個政制，並無多大變動。茲摘述大綱之基本精神如次：

（一）聯合政府之性質　在組織大綱之中，參議院實負有立法機關之使命。但此項機關，係由各省都督府

派遣代表組織，代表人數，各省一律三人。派遣方法則由各省自定。此外不復再有其他並行機關，因之，臨時政府頗具有聯邦制之色彩。但當時制定組織大綱者，自起草以至決議，初無建立聯邦國家之意，而仍有如此規定者，則緣革命發生以後，政府之組織，純粹由於各省起義者之聯合。因之，所規定制度，乃暫不能不具聯合政府之性質，而缺乏全國人民組織政府之意義。換言之，臨時政府僅爲以省爲單位之政府，而未能認爲以全國人民爲一總單位之政府。

（二）總統制之政制　在組織大綱之中，大總統之位置，極爲重要。大總統負有實際政治責任。對於若干職權之行使，雖須取得參議院同意，但在原則上，並不對參議院負責。因之，組織大綱中之政制，實爲一種具體而微之總統制。

如上所述，對於組織大綱可以略知梗概。當時之規定，殊爲簡陋，實純粹爲臨時性質，其後即爲三月十一日公布之臨時約法所取消，而政制亦隨之改組。

第三節　臨時大總統

第一項　臨時大總統之選舉

臨時大總統由各省都督府代表選舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者爲當選。代表投票權，每省以一票爲限。元年一月二日，各省代表聯合會，又議決增加一副總統，其選舉方法，與大總統之選舉同（一）。

第二項　臨時大總統之職權

臨時大總統賦有統治全國之權，茲按組織大綱，列舉如次：

（一）行政權　臨時大總統爲行政首領，以參議院之同意，得任命國務員及派遣外交專使，並批准各部總長對於各該部職員權限之劃分。參議院議決事件，由議長具報，經臨時大總統蓋印，發交行政各部執行之。大總統發表有關國務之文件，無須各部總長之副署。因之，在實際上，大總統確是整個政府之主持者。

（二）覆議權　臨時大總統在名義上並無立法權，但對於參議院議決事件，如不以爲然，得於議長具報後，十日內，聲明理由，交令覆議，參議院對於覆議事件，須有到會參議員三分二以上之同意，方能仍交總統執行。因此，則大總統如能操縱參議員三分之一以上，即可否決參議院之議案。

（三）軍權　大總統有統率海陸軍之權。

（四）和戰權　大總統得參議院之同意，可以宣戰，媾和，締結條約。

（五）設立法院權　大總統得參議院之同意，得設立臨時中央審判所。

第三項　臨時大總統之直轄機關

臨時大總統之直轄機關，可分兩類：一爲總統府祕書處，內分總務、文牘、軍事、財政、民政、英文、電報等七科；一爲法制局、印鑄局，銓敍局、公報局、參謀部等機關，均所以贊襄總統，辦理政務者。

第四節　臨時參議院

第一項　臨時參議院之構成

臨時參議院以各省都督府所派之參議員組織之。每省以三人爲限，在會議之時，每參議員有一表決權。派遣之方法，由各省自定。在實際上，大致可分三類：（一）由都督府指派者；（二）由舊諮議局推舉；（三）出於民選。參議院設一議長，由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選。

臨時政府成立後，即通電各省選派參議員。在參議院未成立以前，由各省都督府代表會代行職權，但表決權每省則以一票爲限。元年一月二十八日，各省參議員已陸續抵寧，乃正式開會，計到會者爲廣東、湖北、湖南、浙江、江蘇、安徽、江西、山西、福建、廣西等十省，共參議員三十八人。未到而以代表員代理者，爲雲南、貴州、陝西、四川、奉天、直隸、河南、七省，共代理員十二人。

第二項　臨時參議院之職權

臨時參議院之職權如次：

（一）立法權　議決暫行法律；大總統制定官制官規時，亦須得其同意。

（二）財政權　議決臨時政府之預算，檢查臨時政府之出納，議決全國統一之稅法、幣制及發行公債事件。

（三）任免權　臨時大總統任用之國務員，須經其同意。

（四）外交權　臨時大總統行使宣戰，媾和，締結條約以及派遣外交專使等權時，均須得參議院之同意。

（五）顧問權　答復臨時大總統諮詢事件。

此外，臨時大總統設立臨時中央審判所，亦須得其同意。其他大總統交議之事件，亦可議決。參議院會議時，以到會參議員過半數之所決為準。但關於宣戰媾和，締結條約及覆議大總統「交令覆議」事件，非有到會參議員三分二之同意，不能議決。

第五節　行政各部

臨時政府組織大綱最初之規定，行政各部分為外交、內務、財政、軍務及交通等五部。但此項分部，未經實行，即感不便。乃於元年一月二日修正，僅規定：『行政各部設部長一人，為國務員，輔佐大總統辦理各部事務』。由此修正，行政部額數無定，部長則有國務員之名義。臨時政府成立後，於元月三日，即發表各部人選，共設陸軍、海軍、外交、司法、財政、內務、教育、實業、交通等九部。

第一項　部之職權（二）

陸軍部管理陸軍，經理軍事教育、衛生、警察、司法、並編制軍隊事務，監督所轄軍人軍佐。

海軍部管理海軍一切軍政事務，監督所轄軍人軍佐。

外交部管理外國交涉，及關於外人事務並在外僑民事，保護在外商業，監督外交官及領事。

司法部管理關於民事、刑事、訴訟事件，戶籍監獄，保護出獄人事務，並其他一切司法行政事務，監督法官。

財政部管理會計、庫帑、賦稅、公債、錢幣、銀行、官產事務，監督所轄各官署及府縣與公共之會之財產。

內務部管理警察、衛生、宗教、禮俗、戶口、田土、水利、工程、善舉公益及行政事務。監督所轄各官署及地方官。

教育部管理教育學藝，及曆象事務。監督所轄各官署學校，統轄學士教員。

實業部管理農、工、商、鑛、漁、林、牧獵，及度量衡事務，監督所轄各官署。

交通部管理道路、鐵路、航路、郵信、電報、航船、并運輸造船事務，統轄船員。

第二項　部之組織

各部設總次長各一人，總長掌理各該部所轄事務。次長輔佐總長，整理部務，監督各局職員（三）。

臨時政府並未公布各部官制，各部之內部組織，至臨時約法公布後，始逐漸充實。但臨時政府時各部之內部組織，尚可就當時各部職員名單中推求而得。（四）

部名	廳或處	司與局	局司名稱
海軍部	軍機處	四局	船政局　軍政局　教務局　經理局
實業部	祕書處	四司	農政司　工政司　商政司　鑛政司
外交部	祕書處	四司	外政司　商務司　編譯司　庶務司
陸軍部	祕書處　副官處	七局	軍衡局　軍醫局　軍務局　軍法局　軍械局　軍需局　軍學局

部	廳	司局數	所屬司局
交通部	承政廳	四司	郵政司　航政司　路政司　電政司
司法部	承政廳	二司	法務司　獄務司
內務部	承政廳	四局	民治局　警務局　繹理局　土木局
財政部	承政廳	五司	會計司　庫務司　錢法司　賦稅司　公債司

註（一）本節均據中華民國臨時政府組織大綱。

（二）各部職掌，據中華民國臨時政府中央行政各部及其權限第二條；見六年一月三十日臨時政府公報。

（三）中華民國臨時政府中央行政各部及其權限，見元年一月三十日臨時政府公報。

（四）依據臨時政府公報第二至第二十五號（缺第四號），及中國國民黨中央黨史陳列館所存之抄本臨時政府公報第二十一至第五十八號中所載各部職員錄。教育部缺。

第二章 臨時約法時期（元年三月至二年十一月）

第一節 臨時約法之基本精神

臨時政府組織大綱雖已公布，但大綱中既未規定人民權利，而所規定之『六個月以內召集國會』，在事實上又難如願。因之，主張先頒臨時約法者頗多。迨元年二月初旬，南北和議，已趨成熟。一方清帝卽將退位，他方臨時總統又將由袁世凱繼任，臨時約法之制定，頗有刻不容緩之概。參議院乃於二月七日起開始會議，起草二次，會議達三十二日，三月八日，將中華民國臨時約法全部通過，於同月十一日，由臨時大總統公布（一）。

此次臨時約法之最大特徵，卽變更臨時政府組織大綱中之總統制爲內閣制；故規定『國務員輔佐臨時大總統，負其責任』（二），『國務員於臨時大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時須副署之』（三）。換言之，在臨時約法之下，大總統僅一不負實際政治責任之元首。當時之所以如此規定者，與其謂爲制度上之選擇，無寧認爲基於人事之考慮。蓋當參議院討論臨時約法之際，袁世凱繼任臨時大總統，已爲當然之事實；爲謀防止袁氏專橫，乃設立內閣制之政府，以資抑制。

不寧唯是，在一般內閣制國家中，內閣閣須向國會負責，但閣員之任命，初未必須經國會之事先同意。而內閣在被國會不信任之下，尚可請元首下令解散國會，重行選舉，訴之人民。臨時約法既定政府爲內閣制，又定國務員之任命，須將參議院同意（四），實近於畫蛇添足。同時臨時約法之不與行政機關以解散國會權，雖以保全國會爲目的，但其結果，則實使整個政治制度，失其調整之機能，而轉增運用上之若干阻礙而已。

第二節　臨時大總統

臨時約法係民國元年三月十一日所頒布。在頒布以前，孫中山已就任爲臨時大總統；南北和議以後，臨時參議院復於元年二月十四日，選袁世凱爲第二任臨時大總統。其選舉制度，既在臨時約法頒布以前，自然與臨時約法無關。頒布以後，第一屆正式大總統係根據民國二年十月四日國會通過之大總統選舉法，此法爲憲法草案中之一部，以下當另行說明。臨時約法對於大總統選舉之規定，則甚簡陋，僅云，臨時大總統副總統，均由參議院選舉，以總員四分三以上之出席，得票滿投票總數三分二以上者爲當選（五）。並云，臨時大總統如因故去職或不能視事時，由副總統代行其職權而已。

第一項　臨時大總統之職權

依據臨時約法，臨時大總統的職權如次：

（一）公布法律權　臨時大總統，代表臨時政府，總攬政務，公布法律（六）。此項權力，實爲一般國家元首所共有，而在內閣制之下，又幾成爲大總統之一種義務。

（二）命令權　臨時大總統，爲執行法律，或基於法律之委任，得發布命令，並得使發布之（七）。在此種命令權之下，所發布之『命令』，在形式上自與一般法律不同，不過爲執行法律或基於法律之委任而發布者，常含有普遍性與強制性。

（三）關於制定法律之權　此項權力，係指與制定法律有關係之權，而非指直接制定法律而言，大別言之，可分兩種：即法律提案權與要求議會覆議權，關於前者，臨時約法第三十八條規定：『臨時大總統得提出法律案於參議院』。關於後者，臨時約法第二十三條規定：『臨時大總統，對於參議院議決事件，如否認時，得於咨達十日內，聲明理由，咨院覆議，但參議院如有到會參議員三分二以上仍執前議時，仍照第二十二條辦理』。（即由大總統公布施行。）大總統之覆議權，本爲總統制國家所採用。臨時約法既已採用內閣制，即承

認內閣須執行國會多數議員之意見；而又與總統以覆議權，則總統如有三分一以上議員之擁護，即可克服多數者之主張，實屬不甚合理。

（四）制定官制官規權　臨時約法第三十三條規定：『臨時大總統，得制定官制官規，但須提交參議院議決』。蓋實與法律提案權之性質相似。

（五）任免權　任免權一般可分為國務員與非國務員兩種。臨時約法第三十四條規定：『臨時大總統任免文武職員；但任免國務員及外交大使，公使，須得參議院之同意』。同法第四十七條又規定：『國務員受參議院彈劾後，臨時大總統應免其職；但得交參議院覆議一次』。前者，係摹倣美國制度。實際上，在一般內閣制國家，國務員之任用，雖須視國會多數的意志為轉移，而在形式上經過國會同意之手續者，仍不多見。行政元首任免非國務員之權，如在文官考試制度發達之國家，並無多大意義，不過其在中國，自屬別論。至於國務員受彈劾時，大總統得提交國會覆議，將『彈劾』與『不信任』混為一談，亦殊不合理，其唯一之作用，僅為減少彈劾權之濫用而已。

（六）軍事權　軍事權通常可分軍政軍令兩種，軍政權包括軍隊之給養維持補充等，軍令權則包括調遣、編制等，其權限較為重要。兩者在名義上雖常屬之元首，但關於前者，常有其他執行機關（如陸軍部等）代為行使。後者則多受有法定之限制。臨時約法第三十二條規定：『臨時大總統，統率全國陸海軍隊』，依內閣制精神，此種權力，亦僅為元首之名義上權力而已。

（七）外交權　一般所謂外交權者，係指使節權，締約權，宣戰權三種。臨時約法第三十七條規定：『臨時大總統，代表全國，接受外國之大使公使』。不過派遣『外交大使，公使，須得參議院之同意』。關於締約宣戰者，臨時約法第三十五條規定：『臨時大總統經參議院之同意，得宣戰媾和，及締結條約』。因之，總統之行使外交權，幾全受參議院之拘束。

（八）榮賞權　政府所能頒給之榮賞，通常可分多種。臨時約法僅概括規定為『臨時大總統得頒給勳章及

其他等典」（八），因有「其他」二字，民國二年，袁世凱乃頒布勳章令，勳位令，民三又頒布褒揚條例，使共和國之榮譽制度，與君主專制時代，難以分別。

（九）赦免權　臨時約法第四十條規定：「臨時大總統得宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經參議院之同意」。換言之，一方承認赦免權之可分四種，他方亦效法其他國家的規定，與大赦以特殊限制，所以表示慎重。

如上所述，大總統之權力，不能謂小，不過大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須有國務員之副署（九）；因之，在實際上，大總統實未有何種大權，此即責任內閣制運用之結果。

第二項　臨時大總統之直屬機關

大總統之下，設有若干輔助機關，前章第三節第三項中已有述及。更有若干機關，因不便隸屬於國務院之下，乃亦令為大總統之直屬機關，通常地位雖高，而其在實際政治上所能發生之效力，殊為有限。

第一目　參謀本部

元年十月三十日，公布參謀本部官制，設立參謀本部，掌管全國國防用兵事宜，統轄全國參謀將校，監督其教育，並管轄陸海軍大學，陸海測量，各國駐紮武官，軍事交通各事宜（一〇）。

參謀本部設總長次長各一人，總長統轄本部，並輔佐大總統，運籌軍務，凡關於國防用兵一切計劃及命令，呈請大總統認可後，分別咨行陸海軍部辦理。次長輔佐參謀總長，整理一切事務，

參謀本部原設七局，民國四年十月六日改為六局，分理部務。局長為薦任職，又設高級副官、科長、科員、局副官，其平時額數，以一百六十八為限。調查員若干人，平時額數以六十人為限，各項職員之分配，以部令定之。此外，因繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員。

第二目　國史館

元年十月二十八日，公布國史館官制，設立國史館，掌纂輯民國史、歷代通史，並儲藏關於史之一切材

科。置館長一人，特任，掌全館事務，直隸於大總統；總纂一人，薦任，承館長之命，掌理文書事務；纂修四人，協修八人，均薦任，分任編輯事宜；主事二人，委任，承館長之命，掌會計及庶務。國史館薦任官由館長呈請大總統任命，委任官由館長專行之。此外，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（一一）。

此項國史館，於民國六年四月十九日下令停辦，於北京大學內設立國史編纂處，隸屬於北京大學文科中國史學門（一二）。八年八月三十日，又令將國史編纂處改歸國務院辦理，置處長一人，由國務總理就國務院簡任職選派，兼任，掌理本處事務。此外並置總編纂一人，主任編纂四人，編纂若干人，主任事務員三人，事務員及繕校員若干人（一三）。

迨及民國十六年九月二十一日，張作霖之軍政府，又頒布國史館官制，將此項國史館有所變更。國史館置監修一人，由國務總理兼領，館長一人，由監修呈請大元帥聘任，管理館務，總纂一人，纂修十二人，協修二十四人，由館長商承監修聘任。館內又設典籍廳，置廳長一人，簡任，掌保管史稿及其他事務；典籍四人，薦任，掌儲藏史料及典守文籍；主事三人，爲蒐集史料，得酌置採訪員，必要時，亦得酌用雇員。

第三節　臨時約法中之參議院

第一項　參議院之組織

民國元年元旦，臨時政府成立。元月二十八日，參議院正式成立。三月十一日，臨時約法公布，參議員額數逐漸補足，政府北遷，參議院於四月二十九日，在北京繼續開會。今分述其組織如次：

一　參議員　每行省，內蒙古、外蒙古、西藏，各選派五人，青海選派一人。參議院會議時，每參議員各有一表決權，因之，除青海外，其他各地，不論地域之大小，人口之多寡，賦有同等之權利。至於各省之選派方法，由各省自定之（十四），不過在事實上，最初之參議院，多係各省都督派遣，臨時約法公布後陸續補換者，殆全由各省臨時省議會選舉。選舉方法，雖由各省各行其是，但當選參議員之資格，則由民國元年四月一

日，臨時大總統公布參議院通過之參議院法（十五）與國籍法之規定，即凡中華民國之男子，年齡滿二十五歲以上，得爲參議員，但如係（一）剝奪公權者及停止公權者，（二）吸食鴉片者，（三）現役海陸軍人，或（四）現任行政職員，及現任司法職員者，即失其資格（十六）。

本屆參議員任期，以參議院解散之日爲限（一七）。到院之後，原選地方，非得參議院同意，不得取消，參議員辭職，須請參議院許可，由原選地方另選，如參議院認參議員無辭職之正當理由，得與勸告後，但勸告七日間猶無確答者，即解其職。議員不得任意缺席，非有正當理由，不得請假，請假期間在五日以內者，得由議長許可，五日以上者，須付院議決定（一八）。參議員於院內之言論及表決，對於院外，不負責任，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕（一九）。但參議員不受歲費（二〇），此係與後來國會議員待遇之一異點。

二　議長副議長　參議院設議長副議長，由參議員用記名投票法互選之，以得票滿投票總數之半者爲當選（二一）。議長維持參議院秩序，整理議事，對於院外，代表參議院，並得任免，指揮，監督秘書長及其下各職員，對於常任委員會及特別委員會，均得出席發言，但無表決權。議長有事故時，副議長代理其職，議長副議長均有事故時，得另選臨時議長，行議長之職務。其選舉之方法，與議長同。議長副議長之任期，與參議院同，即以正式國會成立之日爲止。議長副議長因故請假或辭職，須提出理由書，付院議決定。但請假期間在五日以內者，不在此限，議長副議長有違法詢私情節，經參議員十八以上提議，得交懲罰委員會審查後，付院議決定，如多數認爲不稱職時，即解職另舉（二二）。

三　秘書廳　參議院設秘書廳，掌本院文牘、會計、編製各種紀錄，並辦理一切事務。秘書廳設秘書長一人，承議長之命，管理本廳一切事宜，秘書若干人，承秘書長之命，分掌各科事務。此外，並得由議長酌定必要之職員（二三）。

第二項　參議院之職權

臨時約法既係採用內閣制精神，參議院權力，亦因之頗形廣大，茲列舉如次：

（一）立法權　臨時約法第十六條規定：「中華民國立法權，以參議院行之」。參議院得「議決一切法律案」（二四）。

（二）財政權　參議院議決臨時政府之豫算決算，全國之稅法幣制，度量衡之準則，公債之募集及國庫有負擔之契約（二五）。

（三）任免權　臨時大總統任命國務員及外交大使公使，須得參議院之同意（二六）。

（四）外交權　臨時大總統宣戰媾和及締結條約，均須取得參議院之同意（二七）。

（五）顧問權　參議院答覆臨時政府諮詢事件（二八）。

（六）受理請願權　參議院受理人民之請願。但請願書非有參議員三人以上之介紹，不得受理，請願書當付請願委員會審查，如委員認為不符格式時，議長應交介紹人發還之，請願委員作請願事件表，錄其要領，每七日報告一次。請願事件如有委員會或參議員十人以上之要求，得提付議院。除法律上認為法人者外，以總代之名義請願，不得受理。請願書對於政府或參議院有侮辱之語者，請求變更臨時約法者，干預司法及行政裁判之請求者，概不受理（二九）。

（七）建議權　參議院得以關於法律及其他事件之意見，建議於政府。但建議案非有參議員五人以上之連署，不得提出；建議案通過後，即日將全案咨告政府；已通過之建議案，政府不能採用時，不得再以建議方式提出於參議院（三〇）。

（八）質問權　參議院得提出質問書於國務員，並要求其答復（三一）。但此項質問書之提出，須有參議員十人以上之連署。由參議院轉咨政府，酌量緩急，限期答復。政府答復後，如提出質問者認為不得要領時，由參議院咨請國務員限期到院答辯。但國務員如有不得已事故，不能到院時，得委員代理。

（九）查辦權　參議院得咨請臨時政府查辦官吏納賄違法事件（三二）。

（十）彈劾權　參議院對於臨時大總統，認爲有謀叛行爲時，得以參議員二十人之連署，可提出彈劾案，但須以總員五分四以上之出席，出席員四分三以上之可決，方能成立，對於國務員，認爲失職或違法時，得經參議員十人以上之連署，提出彈劾案，但須總員四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決，方能成立（三三）。

（十一）大赦同意權　臨時大總統之宣告大赦，須得參議院之同意（三四）。

參議院議決事件，咨由臨時大總統公布施行（三五）。不得向人民發布告示（三六），臨時大總統對於參議院議決事件，有否認時，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議，但參議院對於覆議事件，如有三分二以上仍執前議時，仍爲有效（三七）。

除上述權力以外，參議院依臨時約法第二十九條，選舉臨時大總統及副總統，是以立法機關而兼選舉機關之權能（三八）。

第三項　參議院之會議

參議院係臨時性質，以國會成立之日解散，解散後，其職權即由國會行之（三九），閉會期亦至解散之日爲止（四〇），唯以議長提議，參議員過半數可決，得休止開會，但休會期間，不得過十五日，休會期中有緊急應議事件，議長得通告開會（四一）。會議時日，由議長依院議定之，但議長認爲有急要事件時，得於議定日時外，召集特別會議；議事日程由議長編定，先二日通知各參議員，並登載公報。

參議院會議時，除有特別規定者外，以到院參議員過半數之出席爲法定人數，以出席參議員過半數之所決爲準，可否同數，取決於議長，凡參議員於議案有關係本身及其親屬者，不得參預表決，凡出席之參議員，不得反對未出席時所議決之議案。會議時，並以公開爲原則，但以政府之要求，議長或參議員之提議，經多數可決者，得改爲秘密會議（四二）。不過國務員及政府委員，無論何時，得到院發言，唯不得因此中止議員之演說。委員會審查議案時，亦得到會陳述意見，並得經由議長，要求國務員或政府委員之說明，但國務員及政府

委員，於各會議，均不得參與表決。

參議院之議事，凡關於法律、財政及重大議案，須經三讀會，始得議決，但依政府之要求或議長議員之提議，經多數可決，得省略三讀會之順序。政府提出之議案，非經委員會審查，不得議決；但緊急之際，由政府要求經多數可決者，不在此限。政府提出之議案，未經本院議決以前，無論何時，得修正或撤回之。參議員於議場上臨時動議，附議在一人以上，方成議題，得請議長付討論。委員於議場得自由發表意見，不受該委員會報告之拘束。

第四項　參議院委員會

參議院設全院委員，常任委員，特別委員三種。全院委員以全院參議員充之。常任委員分設法制、財政、庶政、請願、懲罰五部，各擔任審查本部事件，由參議員用無記名連記投票法互選之，其各部員數由院議決定。特別委員擔任審查特別事件，由議長指定或本院選出之，常任委員得兼任特別委員，凡被選或被指定為委員者，非有正當理由，不得辭職，全院委員長由本院選定，但議長副議長不在被選之列，常任委員及特別委員長由各委員會互選之（四三）。

參議院遇有重要問題，由議長或參議員十人以上之提議，經多數議決者，得開全院委員會審議之。常任委員會遇有同一問題，須有兩部以上協同審查時，得由該數部之同意，開連合委員會審查之。全院委員會非有委員三分一以上出席，常任委員會及特別委員會非有各該委員半數以上出席，不得開會。委員會開會，均禁止旁聽，常任委員會及特別委員會，得許參議員旁聽，但亦得禁止。各委員長須將委員會議決之結果，報告於參議院（四四）。

第四節　國務院

第一項　國務員與國務總理

依臨時約法，國務員係指國務總理及各部總長而言（四五），是則除國務總理以外，似不能有不兼部之總長，亦即非各部總長，不能為國務員。至於參議員之可否兼任國務員，則臨時約法未有明文規定，不過依據舊例，似乎尚未有以現任議員而兼國務員者。

臨時約法既採用內閣制之原則，因之並規定以國務員輔佐大總統，負其責任（四六），大總統提出法律案，公布法律，及發布命令時，須副署之。（四七）。換言之，國務員為負有實際政治責任者，向參議院負責。以參議院之彈劾，大總統應免其職（四八），不過臨時約法又特別加上兩點，即：第一，國務員之任命，須先經參議院同意（四九），第二，參議院對於國務員之彈劾案，大總統可以提交參議院覆議一次（五〇）。在內閣制之下，內閣之存在，係建築在國會大多數議員信任之上；因之，組閣者勢必在國會中取得有力之擁護。任命之同意，實近於畫蛇添足；至於授大總統以覆議權，實乃約法起草者，將彈劾與不信任混為一談，不與參議院以通過不信任案之權，而與以彈劾權。彈劾案之成立，須議員總數四分三以上之出席，出席員三分二以上之可決（五一），而大總統又可交回覆議一次，覆議仍須到會參議員三分二的仍執前議，方能有效（五二），如此。則行政機關可以利用參議員的少數（三分一以上），而維持內閣之存在。在交付參議之時，行政機關拉攏一部分參議員，並非不可能之事。而在另一方面，又復不與總統以解散參議院之權，使內閣無法訴之民意。此種缺憾，對於整個政制運用上之影響，實不健全。

國務總理雖為國務員之一，但其權力與地位，與一般國務員間，究有若干不同者在，茲述之如次：

第一，國務總理為國務員首領，保持行政之統一（五三），對於各部總長之命令或其處分，認為有礙行政之統一時，得先中止之，然後再取決於國務會議（五四）。

第二，臨時大總統公布法律，發布教令，及其他關於國務之文書，無論關係各部全體者，或關係一部或數部者，以及僅關係國務總理所屬者，均須由國務總理副署；其他國務員則僅在有關係其本身時，纔與副署（五五）。

第三，國務總理為國務會議之主席，遇有事故時，始呈明大總統，以其他國務員代理（五六）。

此外，國務總理依其職權，或特別委任，得發院令；就所管事務，於地方長官之命令或其處分，認為違背法令或逾越權限者，得停止或撤銷之（五七）。惟其他國務員亦與此相類之權限（參看本章第五節）。

第二項　國務會議

國務員在其對於本身之事務上，雖為各別之個體，但在對外時，又須形成完整之團體。因之，為求決定整個內閣之一貫政策，以及相互瞭解各個所執行之政務計，必須有集議之機會。基於此種原因，國務會議實為不特必要抑亦重要之機關。

臨時約法雖未規定所謂國務會議，但既承認「國務總理及各部總長均稱為國務員，」實即承認國務員全體俱為構成國務會議及國務院之份子。元年國務院官制則明白規定，國務院由國務總理及國務員構成之（五八）。所以，無論在實際或條文上，民初之國務會議，均係由國務員全體組成之（五九）。

事項之應經國務會議討論者，為：（一）法律案及教令案，（二）豫算案及決算案，（三）豫算外之支出，（四）軍隊之編制，（五）條約案，（六）宣戰媾和事項，（七）簡任官之進退，（八）各部權限，（九）依法令應經國務會議事項，（十）參議院咨送之人民請願案，以及（十一）國務總理或各部總長認為應經國務會議事項（六〇）。

國務會議舉行時，以國務總理為議長；國務總理臨時遇有事故，則呈明臨時大總統，以他國務員代理。各部總長，臨時遇有事故亦同（六一）。

如上所述，知國務會議實為集合國務員，共同商討國家行政大計之機關，在正常情形之下，此項機關之作用，實頗重要。

第三項　國務院及其附屬各機關

國務院以國務員組織之（六二）。如從廣義解釋，則國務院實可包括各部之組織。不過現在所說明者，僅為國務院本身及其直接附屬之機關，至於各部組織，及司審計之審計處當另有說明。

第一目　國務院祕書廳

國務院祕書廳，設祕書長一人，簡任，承國務總理之命，總理祕書廳事務；祕書長有事故時，得令首席祕書，代理其職任；祕書六人，薦任，承長官之命，分掌宣達法令，撰擬及保管機要文書，典守印信等事務；僉事六人，薦任，承長官之命，分掌撰擬文書，編纂紀錄，保管文書圖籍，繙譯文電，核對文稿，收發文件，經營會計，整理庶務等事務；主事六人，委任，承長官之命，輔佐僉事，分理事務。此外，因繕寫及其他庶務，得酌用雇員（六三）。

國會解散以後，袁世凱以大總統名義，令稱：「據國務總理熊希齡等呈請修正各部官制通則並外交、內務、財政、司法、教育、農商、交通等部官制，暨國務院祕書廳官制各案」（引原令）（六四），公布上舉各項官制。其關於國務院祕書廳官制之變更，除將僉事定爲十二人，主事定爲二十四人，取消首席祕書與祕書之區分外，其餘僅爲文字之修改，無多大變化可言（六五）。

第二目　法制局

法制局於臨時約法公布前，即已成立。迨元年七月十八日，又頒布修正新官制，規定其職務爲：（一）承國務總理之命，擬訂法律命令案；（二）對於法律命令有應制定，廢止或改正者，及（三）審定各部擬訂之法律命令案等。

法制局置局長一人，簡任，總理局務，監督所屬職員；局長有事故時，得令首席參事代理其職務；參事八人，薦任，承局長之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；祕書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事二人，薦任，承局長之命，掌理文書會計及庶務；主事四人，委任，承長官之命，輔助僉事分理事務；因事務之必要，得設編譯員，由局長委任，其額數不得逾四人，此外，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六六）。

第三目　銓敍局

銓敍局於臨時約法頒布前，亦已存在。迨民國元年七月二十日，又頒布修正新官制。規定其職務爲：（一）

關於薦任官以上之任免及其履歷事項，（二）關於文官考試事項，（三）關於恩給及撫恤事項，（四）關於榮典授與事項及（五）關於外國勳章受領及佩用事項等。

銓敘局置局長一人，簡任，掌理局務，監督所屬職員；祕書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事四人，薦任，承局長之命，掌理上列職務各事項並文書會計及庶務，主事八人，委任，承上官之命，輔助僉事分理事務。銓敘局為繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六七）。

第四目　印鑄局

印鑄局於臨時約法頒布前，亦已設立，迨民國元年七月十六日，又行頒布修正新官制。規定其職務為：（一）印刷官文書用紙，（二）製造勳章、徽章、印信、關防圖記及其他品物，（三）刊行公報、職員錄及法令全書等。

印鑄局置局長一人，簡任，綜理局務，監督所屬職員；祕書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；僉事四人，薦任，承局長之命，掌理編輯事宜，並文書、會計及庶務；主事八人，委任，承長官之命，輔助僉事，分理事務；技正二人，薦任，承局長之命，技士六人，委任，承長官之命，分掌技術事務。因繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六八）。

第五目　蒙藏事務局

蒙藏事務局，係於民國元年七月二十四日，頒布官制而設立，其職務為管理蒙藏事務。

蒙藏事務局置總裁一人，簡任，綜理局務，監督所屬職員；副總裁一人，簡任，輔助總裁，整理局務；參事二人，薦任，承總裁之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；祕書二人，薦任，承總裁之命，掌理機要事務；僉事八人，薦任，承總裁之命，分掌局務；主事十二人，委任，承長官之命，輔助僉事，分掌局務及繙譯事務；繙譯官四人，委任，承長官之命，掌繙譯及傳譯語言事務，並得商承國務總理，酌設顧問，作為名譽職。附設蒙藏研究會，掌研究調查蒙藏一切事宜。此外，為繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員（六九）。

第六目　臨時稽勳局

臨時稽勳局，於臨時約法公布前，即已成立，迨元年七月二十二日，又頒布修正新官制，規定其職務爲：(一)稽查開國前各處倡義殉難者；(二)稽查開國時爲盡瘁身亡者；(三)稽查開國時關於各地方戰爭宣力著功者；(四)稽查開國時於軍事上建議策畫或奔走運動，成績卓著者，及(五)稽查開國前後輸資助公者等。

臨時稽勳局，置局長一人，簡任，總理局務，監督所屬職員；秘書一人，薦任，承局長之命，掌理機要事務；審議員八人，薦任，承局長之命，審議調查員所報告事項。調查專任十人，兼任無定額，薦任，承局長之命令，分別調查各種勳績，主事六人，委任，承局長之命，掌理文書，會計，及庶務。此外，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員(七〇)。

第七目　法典編纂會

法典編纂會，係於民國元年七月十六日公布官制而設立，其職務爲編纂民法、商法、民事訴訟法、刑事訴訟法，並上列各項附屬法，及其餘各項法典。

法典編纂會，設會長一人，由法制局局長兼任，纂修八人。掌編纂事宜。酌設調查員，調查中外法例，助理編纂事宜。事務員二人，掌理會計及庶務，由會長委任，爲繕寫文件及其他庶務，得酌用雇員。此會俟法典完成，即行裁撤(七一)。

第八目　全國水利局

全國水利局，係於民國三年一月八日，公布全國水利局官制，設立全國水利局，直隸於國務院，掌理全國水利並沿岸墾闢事務。

全國水利局，設總裁一人，總理局務，監督指揮所屬各職員，副總裁一人，協理局務，總裁有事故時，代理其職。此外又設視察二人，僉事二人至六人，主事八人至十二人，技正二人至六人，技士十人至十六人，分掌事務，因技術上之必要，得酌聘顧問員，必要時，得用雇員，各地方分設水利分局，得設局長分理之。

第五節　行政各部

在民元國務院官制及各部官制通則(七二)之下，共設外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農林、工商、交通等十部。迨國會解散後，袁世凱於民國二年十二月二十二日，頒布修正各部官制通則及各部官制(七三)，合併農林、工商爲農商部，同月二十七日，以部令解散農林、工商兩部，組織農商部。共爲九部。

第一項　部之職權

各部職權，分述如次(七四)：

外交部管理國際交涉，及關於居留外人並在外僑民事務，保護在外商業，監督外交官及領事官。

內務部管理地方行政、選舉、賑恤、救濟、慈善、感化、人戶、土地、警察、著作、出版，土木工程，宗教及衛生事務，監督所轄各官署及地方長官。

財政部總轄國家之財務，管理會計出納、租稅、公債、貨幣、政府專賣，儲金保管物及銀行事務；監督所轄各官署及公共團體之財務。

陸軍部管理陸軍軍政，統轄陸軍軍人軍屬，監督所轄各官署。

海軍部管理海軍軍政，統轄海軍軍人軍屬，監督所轄各官署。

司法部管理民事刑事非訟事件，戶籍、監獄、及出獄人保護事務，並其他一切司法行政事宜，監督所轄各官署及司法官。

教育部管理教育學藝及曆象事務，監督全國學校及所轄各官署。

農林部管理農務、水利、山林、畜牧、蠶業、水產、墾殖務事；監督所轄各官署。

工商部管理係於工、商、鑛事務，監督所轄各官署。

交通部管理鐵路、郵政、電政、航政，監督所轄各官署及全國交通電氣事業。

民國二年，袁世凱修正官制時，工商、農林、合併爲農商部，規定農商部管理農林、水產、畜牧、工、商、鑛事務、監督所轄各官署（七五）。其他僅財政、教育兩部文字略有修正，餘均無動。

第二項　部之組織（七六）

一　總次長　各部置總次長各一人。總長爲國務員，就主管事務，依其職權，或特別委任，得發部令；對於地方長官，得發訓令及指令；於地方長官之命令或其處分，認爲違背法令或逾越權限者，得停止或撤銷之。此外並統轄所屬職員，簡任官薦任官之進退，會同國務總理呈請大總統行之，委任官之進退，則由總長專行之。

次長爲簡任職，輔助總長，整理部務，監督各職員；總長有事故時，除列席國務會議，副署及頒發部令外，得令次長代理職務。民二修正官制時，將內務、財政兩部之次長，改爲二人（七七）。

二　廳司　各部各設總務廳，其職務爲：（一）掌管機要，（二）典守印信，（三）編製統計及報告，（四）記錄職員之進退，（五）纂輯保存並收發各項公文函件，（六）管理本部所管經費並各項收入之預算決算及會計，（七）稽核會計，（八）管理本部所管之官產官物，及（九）其他不屬於各司及依各部官制規定屬於總務廳事項。民國二年修正官制時，將總務廳之職權，取銷「掌管機要」一項，增加「管理本部事項」一項。並規定「管理本部經費並各項收入之豫算、決算及會計」「記錄職員之進退」，「稽核直轄各官署之會計」，「管理本部所轄之官產官物」等職權，於陸軍、海軍兩部，得以司處理之，於交通部，則除「記錄職員之進退」外，其他三項，得以司或局處理之（七八）。至於總務廳之分科，則由各該部總長定之。

各部設司，分掌部務，司之數目及其職權，於各該部官制中定之。各部設三司到八司不等，列舉於次，以資參考（七九）：

部名	司名	名稱
外交部	四	交際 外政 通商 庶政
內務部	六	民治 職方 警政 土木 禮俗 衞生
財政部	五	賦稅 會計 泉幣 公債 庫藏
陸軍部	八	軍衡 軍務 軍械 軍學 軍需 軍醫 軍法 軍馬
海軍部	五	軍衡 軍務 軍械 軍需 軍學
司法部	三	民事 刑事 監獄
教育部	三	普通教育 專門教育 社會教育
農林部	四	農務 墾牧 山林 水產
工商部	三	工務 商務 鑛務
交通部	四	路政 郵政 電政 航政

各司設司長一人，薦任，輔助總長，整理部務，監督各職員。司之分科，由總長定之。民二修正官制公布後，除原有司以設司外，並加以設局之制度。此次修正官制後，各部之司局如次（八〇）：

部名	司及局數	名稱
外交部	三司	政務司　通商司　交際司
內務部	四司	民治司　警政司　職方司　考績司
財政部	二司一局	賦稅司　會計司　制用局
司法部	三司	民事司　刑事司　監獄司
教育部	三司	普通教育司　專門教育司　社會教育司
農商部	三司一局	農林司　工商司　漁牧司　鑛政局
交通部	一司二局	路政局　郵傳局　經理司

陸軍、海軍兩部之官制，未行修正公布，當仍舊。

三　部員　除總長、司長以外，部設參事二人至四人，薦任，承總長之命，掌擬訂及審議法律命令案事務；秘書四人，荐任，承總長之命，分掌總務廳事務；僉事荐任，承長官之命，分掌總務廳及各司事務；主事，委任，承長官之命，助理總務廳及各司事務。各部僉事員額，總務廳及各司，均不得逾八人，從事員額，在範圍內，以部令定之，主事員額，於各部官制定其概數，以部令定其實數（八一）。

此外，各部於前項職員外，有應置專門技術官及其他特別職員者，於各部官制定之，茲錄如次（八二）：

部名	技正	技士	編纂	視察	視學	技監	駐外財政員
內務部	四	十					

財政部	三	六	八				一
陸軍部	四	八					
海軍部	四	八					
司法部	二	八	四				
教育部	二	八			十六		
農林部	十	十五		八			
工商部	八	十三					

外交部官制未有特別職員之規定。此外，陸軍、海軍長，因係軍事機關，情形略有不同。總長爲上、中將，次長爲中少將，司長爲少將、上校，參事與司長同，祕書爲上、中校，以科長代其他部之僉事，爲上，中校；以科員代各部之主事，階級在中校以下，各司有司副官，階級在少校以下。

民國二年修正官制後，除陸、海兩部外，有所增減。規定各局設局長一人，承長官之命，總理一局事務，祕書原定四人，現爲二人至四人，承總長之命，掌管機要事務。僉事員額原係規定總務廳及各司均不得逾八人，現改爲總數至多不得逾五十人，主事員額卽係在各部官制中規定，規則與以總額不得逾八十人之規定，參事僉事主事之定額，由各部官制另行與以各個之規定（八三）。

此外，財政部技正改爲一人，技士改爲二人，取消編纂。司法部技正改爲一人，技士改爲二人，取消編纂。教育技正改爲一人，技士改爲二人，農商部技監定爲二人，技正十六人，技士三十二人。交通部技正改爲十二人，技士改爲三十二人（八四）。

第一項　文官之任用待遇及保障

一　任用之資格　文官任用，分爲特任、簡任、薦任、委任等四種，其任用資格，除特任官及別有法律規定者外（八五），如次：

（一）簡任文官由左列各資格之人中任用之：

一、現任三等薦任文官及曾任三等薦任文官者，但教官技術官及依特別任用法任用之官，不在此限；

二、曾任簡任文官，滿一年以上者；但教官技術官及依特別任用法任用之官，在職之年數，除去計之；

三、曾任簡任文官受文官高等考試及第者；

（二）薦任文官由左列各資格之人中任用之：

一、受文官高等考試及第者；

二、曾任薦任文官滿一年以上者，但教官技術官及依特別任用法任用之官，在職之年數除去計之；

三、現任薦任審判官檢察官滿一年以上，及曾任審判官檢察官滿一年以上者，得任爲司法部薦任文官；

四、現任北京大學校及官立中等以上經教育部認可之諸學校教官，滿一年以上，及曾任北京大學校及官立中等以上經教育部認可之諸學校教官，滿一年以上者，得任爲教育部薦任文官。

（三）委任文官由左列各資格之人中任用之：

一、受文官普通考試及第者；

二、受文官高等考試初試及第者；

三、受文官高等考試及第者；
四、曾任委任文官滿二年以上者；
五、曾任各官署雇員滿三年以上者；

依上述（二）條二、三、四各項規定而任用之各官，非經文官高等考試，不得任為各項所指定以外之文官（八六）。

不過除了上述資格以外，依二年一月九日公布之文官任用法草案，定有過渡辦法如次：

（一）自文官任用法施行之日起滿三年內，關於簡任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列資格之一者任用之：

一、在本國或外國大學或專門學文修政治、法律、經濟之學，三年以上，得有畢業文憑者；
二、曾任簡任文官者；
三、現任或曾任四等薦任文官者；
四、曾有與簡、薦任文官相當之資格，並歷辦行政事務，滿三年以上成績者。

（二）自文官任用法施行之日起，滿三年內，關於薦任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列資格之一者任用之：

一、有上舉（一）條一、二、四各款之資格者；
二、曾任薦任文官者；
三、曾有與薦任文官相當之資格，歷辦行政事務，滿三年以上，有成績者；
四、在本國或外國專門以上各學校或本國法政講習所修政治、法律、經濟之學，一年半以上，得有證明書，並曾辦行政事務滿二年以上有成績者；
五、受文官高等考試初試及第，學習半年以上者。

（三）自文官任用法施行之日起，滿三年內，關於委任文官之任用，除依文官任用法所定資格外，得以有左列資格之一者任用之：

一、在本國或外國中學校及與中學相當或以上之學校畢業者；

二、有前項畢業相當之資格者；

三、曾任薦任文官者；

四、經辦行政事務一年以上有成績者；

五、曾任委任文官者。

二　官等　除特任官外，文官分為九等，第一等第二等為簡任官，第三等至第五等為薦任官，第六等至第九等為委任官。簡任官於國務院或直隸於國務總理者，其任免敘等，由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或直屬於各部者，由各部總長商承國務總理呈請大總統行之；薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其任免敘等由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或直隸於各部總長者，其任免敘等由國務總理呈請大總統行之。委任官之任免敘等，由各該長官行之（八七）。袁世凱頒布新約法以後，對文官任用制度在大體上雖無變更，唯受集權制之影響，乃於三年十二月十六日頒布文官任職令，分文官為特任、簡任、薦任、委任。特任、簡任二者之任命，由大總統特令或簡任之，但委任狀須國務卿副署；薦任職之任命，屬於政事堂者，由各該長官詳由國務卿呈請大總統行之，屬於各部院者，由部院長官呈請大總統行之，屬於各部院所轄官署者，由各該長官詳由部院長官呈請大總統行之，屬於各省及各地方者，由各省各地方長官呈請大總統行之，前項屬於各省及各地方之薦任職，其應由主管各部院薦請任命者，仍由各省及各地方長官咨陳主管部院呈請大總統行之。委任職則仍由直轄長官委任之。

三　官俸　中央行政官之官俸，特任官官俸，除別有規定外，國務總理月俸一千五百元，各部總長月俸一千元。其他文官之官俸，除別有規定者外，如次：

(一)簡任官分三級，第一級月俸六百元，第二級月俸五百元，第三級月俸四百元；

(二)薦任官分七級，最高月俸三百六十元，最低月俸二百元，除二三兩級相差為四十元外，其餘每級差為二十元。

(三)委任官分十二級，最高級月俸一百伍十元，最低級月俸五十元，第一到第五級之間，每級差額為十元，自第五級以下，每級差額為五元。

同一官薪俸之不同，依其官等定之(八八)。

簡任薦任委任各官進至各該最高之等，受至最高級之俸滿五年以上確有功績者，簡任官得給以七百元以內之年功加俸，薦任官得給以五百元以內之年功加俸，委任官得給以二百元以內之年功加俸。不過技術官不必升到最高官『等』，即可享此待遇(其餘條件同)(八九)。休職退官及死亡時，仍給以本月之全俸。退官者仍在繼續辦公事，清理餘務時，照常給俸，休職者在休職期間中，仍給俸三分之一；凡在官於一年之內，因病不能執務，過九十日；或因事不能執務過三十日，須計其一年應得之俸，減其四分之一，但因公致疾及服喪者，不在此限(九〇)。

此外，除法律定為兼任外，均不得兼任。法律所定兼任之官，僅給本官之俸，但兼官之俸，多於本官之俸時，兼任中給其兼官之俸，停其本官之俸，法律所定兼任之官，除法律定有津貼者外，不受津貼。文官年滿二年，得進官或加秩，其勞績異常者，並得先期進加或加秩(九一)。

四　文官之保障　凡文官非受刑法之宣告，懲戒法之處分，及有下列之原因，不得免職(九二)。其可以免職之原因：(一)因身體殘廢，精神衰弱或年老不能勝任者，及(二)因自己之便宜，自請免官者。

依第(一)項而免官者，簡任薦任官須付文官高等懲戒委員會審查，委任官須付文官普通懲戒委員會審查；其對審查者，準用文官懲戒法關於懲戒程序之規定(參看本節第三項)。懲戒委員會並須於開始審查前，先徵取顧問醫之意見。

文官非得其同意，不得轉任同等以下之官，有下列各項情事之一者，得命其休職：（一）依懲戒法之規定付懲戒委員會審查者，（二）關於刑事案件被告訴告發者；（三）因官制之變更，有官署或額缺裁廢合併者。

此項休職之期間，（一）項以懲戒委員會審查完竣，（二）項以法院判決確定，（三）項在簡任、薦任官以二年，委任官以一年爲滿。休職除不執行事務外，其他均與在職官無異。其因（三）項而休職者，在休職期內，遇有相當缺額，應即敍補。但此項休職期滿，當然退官。

簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其免官及休職，由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或各省行政長官或直隸於各部總長者，由各部總長或各省行政長官經由國務總理呈請大總統行之。

薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其免官及休職，由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之，屬於各部或各省行政長官或直隸於各部總長者，由各部總長或各省行政長官經由國務總理呈請大總統行之，委任之休職，由各該長官行之。（九三）。

第二項　文官之考試

第一目　典試委員會

典試委員會分爲三種，即：高等典試委員會，中央普通典試委員會，和地方普通典試委員會。以委員長一人，監試委員二人或一人，以及若干主試委員組織之。玆分述如左：

（一）高等典試委員會　此項委員會於舉行文官高等考試時，國務總理於（一）大學校校長，（二）大學校法科大學學長及教授，（三）法制局長，（四）銓敍局長，（五）法制局參事，（六）各部參事，（七）大理院推事及（八）平政院推事等中，開列呈請大總統任命之。

高等典試委員會，受國務總理之監督，管理文官高等考試事宜，高等典試委員長須報告及第人之姓名及其考試之成績於國務總理，關於高等典試委員會預備及輔助事宜，由銓敍局辦理。

（二）中央普通典試委員會　中央普通典試委員會，於中央各官署及其直轄之各地方官署需員時，由各該官署該官自該署內薦任中選派組織之，受各該官署長官之監督，管理該署文官普通考試事宜。委員長須經由各該官署長官報告及第人之姓名於銓敍局。

（三）地方普通典試委員會　此項委員會，於地方各官署需員時，由該省行政長官於所屬之薦任以上官及官立中學以上學校教員中選派組織之，受各該省行政長官之監督，管理該署文官普通考試事宜，委員長須報告及第人之姓名於銓敍局（九四）。

第二目　考試制度

文官考試，除另有法律規定者外。別爲文官高等考試與文官普通考試。凡民國男子，年滿二十一歲以上者，得應文官考試，但有（一）褫奪公權，尙未復權者，（二）受禁治產及準禁治產之宣告，確定後尙未有撤銷之確定裁判者，（三）受破產之宣告，確定後尙未有復權之確定裁判者，（四）其他法律有特別規定者等情形之一者，不在此限。

高等文官考試，分爲甄錄試、初試、大試。在中學以上學校畢業或有與中學以上學校畢業相當之資格者，得受甄錄試。初試及第者，授以學習員證書，由國務總理咨送各官署學習，期以二年；二年畢，由各該長官呈請大試，大試及第者，授以試補官證書，按照等第高下，依文官任用敍補；落第者由文官高等委員會決定補習期間，經由國務總理通知於各該長官，責令照期補習；期滿再試，至三試落第者，不得再與試。

應文官普通考試及格者，授以試補官證書，按照其等第之高下，依文官任用法敍補（九五）。

但上述考試制度，僅爲紙上之制度，迄民國三年頒布新約法時爲止，中央政府並未舉行考試。

第三項　文官之懲戒

第一目　文官懲戒委員會

民國二年一月九日，公布文官懲戒委員會編制法草案（九六），規定文官懲戒委員會分爲兩種，即文官高

等等戒委員會與文官普通懲戒委員會。迨及民國三年一月二十日，又公布文官懲戒委員會編制令（九七），雖仍將此項委員會分為兩種，但其內部組織，不無變更。茲述之如次：

（一）文官高等懲戒委員會　此項委員會，掌議決簡任及薦任官之懲戒，於中央設一所，於各省各設一所。設於中央者，以委員長一人，委員八人，設於各省者，以委員長一人，委員六人組織之。設於中央者，於中央簡任薦任官及各地方簡任官懲戒事件發生時，由國務總理於（一）大總統府顧問，（二）平政院院長，（三）最高法院院長，（四）平政院評事，（五）最高法院審判官，（六）其他四等以上薦任文官等各員中，開列呈請大總統選派組織之。其設於各省者，則於各地方薦任官懲戒事件發生時，由省行政長官於（一）高級法院審判官（二）省行政長官所屬薦任以上文官中開列，經由國務總理呈請大總統選派組織之。

中央高等懲戒委員會，非合委員長委員在七人以上，地方高等懲戒委員會，非合委員長委員任五人以上到場，不得開議。委員會議事，以多數決之，可否同數，由委員長加入決定之。關於中央高等懲戒委員會預備及補助事宜，由銓敘局辦理，關於地方高等懲戒委員會預備及補助事宜，由省行政長官公署辦理。此外，文官高等懲戒委員會得臨時選用顧問器。

迨及民國三年一月二十日，公布文官懲戒委員會編制令，其中所規定之文官高等懲戒委員會，僅係屬於中央者，且改為固定機關。設委員長一人，由大總統選派大理院或平政院長擔任之委員十人，由國務總理於（一）大總統顧問，（二）大理院推事，（三）平政院評事，（四）其他二等四等文職各官各員中，開列呈請大總統選派組織之，任期三年。非合委員長及委員四人到場，不得開議，但委員長認為重要事件，非委員六人到場，不得開議。

（二）文官普通懲戒委員會　此項委員會，掌議決委任官之懲戒。設於中央及地方各官署，；特別局所認為無須設立者，得不設立。其委任官懲戒事件，即由直轄官署之文官普通懲戒委員會司之。此項機關，無論設於中央各官署或地方各官署者，其委員長皆為一人，由各該官署長官兼之。其委員為三人至六人，由各該長官於

該署薦任官臨時選派組織之。但有特別情形時，得以上級官署之薦任官，充下級官署之委員。文官普通懲戒委員會，非合委員長委員三人以上到場，不得開議， 委員會議事，以多數決之。可否同數，由委員長加入決定之，關於普通懲戒委員會預備及補助事宜，由各該官署辦理，文官普通懲戒委員會得設顧問醫。

民國三年之文官懲戒委員會編制令，將此項委員會，略有變動，規定其職務爲掌議決普通官之懲戒，設於中央及地方各官署，委員長一人，由各該官署長官兼之，委員二人至四人，由各該長官於該署五等六等高等文職各官中，臨時選派組織之。

第二目　懲戒制度

（一）懲戒之條件　凡文官以及學習試補，及受同等待遇之文官，如有（一）違背職守義務，（二）玷汚官吏身分，（三）喪失官吏信用等各種情形之一者，應受懲戒。

（二）懲戒處分　懲戒處分如次：

一、褫職：受褫職處分者，自受處分之日起，非經過二年，不得復任。

二、降等：受降等處分者，自受處分之日起，非經過一年，不得再敍進。受降等處分而無等可降者，減其半俸，其期間爲一年以上二年以下。

三、減俸：減俸期間爲一月以上一年以下，減俸數目爲月俸十分之一以上，三分之一以下。

四、申誡。

簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其褫職、降等及減俸，經懲戒委員會議決報告後，由國務總理呈請大總統行之；屬於各部或直隸於各部總長者，經懲戒委員會議決報告後，由各部總長經由國務總理呈請大總統行之。薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，其褫職及降等，經懲戒委員會議決報告後，由各該長官呈由國務總理呈請大總統行之，薦任官屬於各部或各省各級行政官署或直隸於各部總長者，經懲戒委員會議決報告後，由各部總長，或各省行政長官，經由國務總理呈請大總統行之。薦任官之減俸及委任官之褫職、降等及減

俸，經懲戒委員會議決報告後，由各該長官行之，申誡均由各該長官行之。

（三）懲戒程序　簡任官屬於國務院或直隸於國務總理者，國務總理認爲有應負懲戒之行爲時，須呈請大總統組織懲戒委員會審查之。簡任官屬於各部或直隸於各部總長者，各部總長認爲有應付懲戒之行爲時，須備文聲敍事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之，薦任官屬於國務院或直隸於國務總理者，各該長官認爲有應付懲戒之行爲時，須備文聲敍事由，呈由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之，薦任官屬於各部或各省各級行政官署或直隸於各部總長者，各該長官認爲有應付懲戒之行爲時，須備文聲敍事由，呈請各部總長，由國務總理呈請大總統組織懲戒委員會審查之；委任官如各該長官認爲有應付懲戒之行爲時，須組織懲戒委員會審查之。請付懲戒之長官，須於請求懲戒之時，附具證據。懲院委員會對於長官所送證據，認爲確有疑點時，得經由該長官通知本會，令其提出意見書，詳細答復。或令其蒞會面加詢問；如須到會，各該長官應照內地川資規則發給川資。懲戒委員長及委員，於關於自己或關於親屬之事件，不得與議。

應付懲戒之事件，在刑事法院緊屬中，對於同一事件，不得開懲戒委員會，於懲戒委員會議決前，對於應付懲戒之人，開始刑事訴訟之時，須停止會議，待刑事判決終了，再行續開（九八）。

（四）民國七年之修正　民國七年一月十七日，又頒布一懲戒條例，對於懲戒之處分，在減俸與申誡之間，增加記過一項，對於上述制度，略有變動，述其要點如次：

第一，褫職，褫奪其現任之官職，並停止其任用，其期限爲二年以上，六年以下，但有特別情形，得改爲一年；受降等處分而無等可降者，減其月俸三分之一，期限一年。減俸改爲月俸十分之一到四分之一，記過，由該管長官登記之。如一年以內，記過三次者，與以減俸。

第二，薦任以上各官受褫職處分後。有異常勞績而可於一年後撤銷處分者，得由各該管長官開具事實，經國務總理核定後，呈請大總統以命令行之，委任官則由各該管長官開具事實，經國務總理核定後，以國務院令行之。

第三，待任官有應付懲戒之行爲時，由大總統交由懲戒委員會審查。

第四，各該管長對請付懲戒之官吏，認爲情節重大，依上次懲戒程序，先行令其休職。

其他大致與前相同。

第七節 審計處與審計制度

第一項 審計處

在審計院法未公布以前，暫設審計處，掌理全國會計監督事務。設總辦一人，辦理全處事務。內分五股：第一股掌理撰擬關於審計文牘函電，釐定計算書及證憑單據之格式，並其他不屬於各股之事；第二股掌理審查陸軍部海軍部所屬收入支出之計算事項；第三股掌理審查外交部內務部及財政部所屬收入支出之計算事項，第四股掌理審查教育部、司法部、交通部、農林部所屬收入支出之計算事項；第五股掌理審查全國歲出歲入及地方行政官署之收入支出，並關於國債及國有財產之收支之計算事項。設辦事員二十五人，由總辦呈請國務總理派充，分掌各股事務。每股設主任一人，掌理其股之事務，由總辦於辦事員中選定，呈請國務總理派充；設庶務員若干人，掌理文牘、會計、繙譯、記錄及一切庶務；書記員若干人，掌理、繕寫及保存文牘、記錄等事務。遇有重要事件，應呈明國務總理核奪，其他之事件，除應經會議議決外，得由總辦決定施行。審計處之議事，以總會議或股會議決之，總會議以總辦爲議長，股會議以各股主任爲議長（九九）。

第二項 審計制度

審計處負責對於審計國家之歲入歲出，及一切財政之規程，詳細劃分，可分下列六項：

一　稽核支出　各主管官署，應編造每月支付概算書，咨送財政部核辦。轉送審計處覆核後，再行知照財政部辦理。各官署於接到財政部發款通知書時，應具三聯式總收據，由該管長官簽名，派員赴庫領款，以一聯留庫備查，以一聯由庫轉送財政部會計股存案，以一聯由庫轉送審計處備核。

二　審查決算　財政部編造總決算後，應經審計處審查確定，再行提交國會議決，總決算未成立前，各主管官署應編造每月決算書，咨送財政部核辦後，送交審計處覆查；如對於各款項中有疑義者，得質問各主管官署，要求其答覆，各主管官署每月編造決算，應將收入各憑單發款各收據及一切憑單，一併送財政部覆核，由財政部轉送審計處覆查。關於郵電船路，及其他官業暨受政府補助之事業之收支之決算，均應由審計處詳細審定。

三　檢查國庫　審計處每月月杪，得派員檢查國庫現存款項及其票據，國庫每月月杪應將月內收支款項列表報告審計處，以備查核；

四　檢查簿記　審計處編定各官署之主要簿記及一切表册憑單等格式，但於未頒布以前，須先與財政部及主管官署協議；各官署所訂補助簿記及一切表册憑單，均應送交審計處審定，一面報告財政部查核，審計處得隨時派員分赴各官署，檢查其填寫簿記等項，是否合式。

五　檢查官有財產　凡關於官有財產，應由各主管官署造册報明審計處，以備查核；關於建築工程購置器械及一切需費較大之用款，應先具詳細說明書及價格表圖式報明財政部轉送審計處檢查後，方可照辦；如用投標方法，應由審計處派員監視；關於官有財產，除價值在五百元以下可由各主管官署自行發賣，將所賣價值，報明審計處備查外，其價值在五百元以上者，應用投標方法由審計處派員監視。

六　檢查國債　各主管官署應將新借國債之數及償還國債之數，隨時報明審計處備查，遇有收到借款或收回債券，亦應分別造報，以備查核。各主管主署，不論商借外債，募集內債，應將條件及指定之用途，報告審計處，償還內債之時，如用抽籤方法，應由審計處派員監視（一〇〇）。但此項辦法，係在關於國債檢查事項之法律未公布以前適用之。

各主管官署，應將所屬出納官吏姓名履歷，造送審計處備查，遇有應行處分時，即由審計處通知該管長官行之；出納官吏如有錯誤，審計處對於該管長官，可發質問書或注意書。並得要求該管長官行使懲戒處分。此

第三，特任官有應付懲戒之行爲時，由大總統交由懲戒委員會審查。

第四，各該管長對請付懲戒之官吏，認爲情節重大，依上次懲戒程序，先行令其休職。

其他大致與前相同。

第七節　審計處與審計制度

第一項　審計處

在審計院法未公布以前，暫設審計處，掌理全國會計監督事務。設總辦一人，辦理全處事務。內分五股：第一股掌理撰擬關於審計文牘函電，釐定計算書及證憑單據之格式，並其他不屬於各股之事；第二股掌理審查陸軍部海軍部所屬收入支出之計算事項；第三股掌理審查外交部內務部及財政部所屬收入支出之計算事項，第四股掌理審查教育部、司法部、交通部、農林部所屬收入支出之計算事項；第五股掌理審查全國歲出歲入及地方行政官署之收入支出，並關於國債及國有財產之收支之計算事項。設辦事員二十五人，由總辦呈請國務總理派充，分掌各股事務。每股設主任一人，掌理其股之事務，由總辦於辦事員中選定，呈請國務總理派充；設庶務員若干人，掌理文牘、會計、繙譯、記錄及一切庶務；書記員若干人，掌理、繕寫及保存文牘、記錄等事務。遇有重要事件，應呈明國務總理核奪，其他之事件，除應經會議議決外，得由總辦決定施行。審計處之議事，以總會議或股會議議決之，總會議以總辦爲議長，股會議以各股主任爲議長（九九）。

第二項　審計制度

審計處負責對於審計國家之歲入歲出，及一切財政之規程，詳細劃分，可分下列六項：

一　稽核支出　各主管官署，應編造每月支付概算書，咨送財政部核辦。轉送審計處覆核後，再行知照財政部辦理。各官署於接到財政部發款通知書時，應具三聯式總收據，由該管長官簽名，派員赴庫領款，以一聯留庫備查，以一聯由庫轉送財政部會計股存案，以一聯由庫轉送審計處備核。

參議院議員。華僑選舉會選出之參議院議員，除此項限制外，須能通曉漢語（一〇三）。

三　選舉方法　參議院議員，因其選舉機關，不僅一種，所以其選舉方法，亦不絕對相同。茲先述其共同之方法，而後再就各個情形，與以說明。

選舉日期，以教令定之，選舉用無記名單投票法，即每選舉人僅能在選舉票上選舉一人，選舉舉行時，至少須有選舉人總數三分二以上到會，得票滿投票人總數三分一者爲當選，當選人不足額時，應再行投票，至足額爲止。但選舉人之已被選者，不得再行參加投票。當選人足額後，並依議員定額，選定同數之候補當選人，其當選票額與前同，凡得票滿當選票額，因當選人足額不能當選者，即作爲候補當選人，當選人及候補當選人名次，以選出之先後爲序，同次選出者，以得票多寡爲序，票數同者，抽籤定之。被選舉人不以各該選舉人爲限。被選舉人於被選前已當選爲衆議院議員，或於被選後復當選爲衆議院議員者，如已依法答復，願應參議員之選時，其衆議院議員應選在前者，即須辭職，未應選者，以不願當選論（一〇四）。當選者於未選舉前，係受有正式任命令或正式委任令之現任官吏者，俟接到當選通知後，以會於該會選舉日期前一日，具有辭職書，經該管長官批准者，得答復應選（一〇五）。

以下當分述各種選舉會。

（一）各省省議會　各省參議員，係由各省省議會選舉之，省議會議員爲選舉人（一〇六），各省省議會議員並不一律，故各省參議員選舉名額，亦不盡同。選舉參議員時，以各該省行政長官爲監督，在省議會會所舉行，選舉時間，由選舉監督定之。省議會議員被選者，至多不得逾定額之半，候補當選人之選舉及每屆議員之改選亦同，候補當選人之遞補，依名次之先後，但應選或現任之參議院議員，由省議會議員被選者已滿定額之半時，其缺額應以省議會議員外之被選爲候補當選人者遞補之（一〇七），至於省議會本身之選舉，詳第二篇第三章。

（二）蒙古及青海選舉會　蒙古及青海之參議員選舉，係分區舉行，其選舉區劃及議員之分配如下：哲里

木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土謝圖汗部、車臣汗部、三音諾顏部、札薩克圖汗部、烏梁海各二名；科布多及舊土爾扈特三名；阿拉善，額濟納各一名；青海，三名。其選舉會會員，係依照上述區劃，以各該王公世爵或世職爲之，但因便宜，得聯合二區以上組織之（一〇八）。如係聯合二區以上組織時，則就各該區劃內之王公世爵，合造一選舉人名册（一〇九）。選舉監督，以各該選舉會所在地行政長官充之，但得委託相當官吏代理，其選舉時間及場所，由選舉監督定之（一一〇）。蒙古王公世爵世職之住居京師者，如各本選舉區劃已屆選舉日期，尚無人組織選舉會時，得由該王公等就近組織之，如住居京師之王公世爵世職滿十人以上時，得呈明蒙藏事務局，轉報該選舉監督列入選舉人名册，就近投票，俟投票完舉後，由蒙藏事務局總裁將投票匭移交該管監督彙總開票（一一一）。此種權宜辦法，是爲適應蒙古之特殊情形。第一屆國會議員選舉，各蒙古地方之未舉行衆議院議員選舉調查及組織參議院議員選舉會者，則係由政府命令烏里雅蘇台將軍和碩親王那彥圖在京舉辦（一一二）。

蒙古青海選舉時之當選人計票方法，與各省同。其特點在於參議員選舉人，無論直接間接，均非出之民選。

（三）西藏選舉會　西藏之選舉區劃及議員名額之分配，即將全藏分爲前藏後藏二部，各佔五人，依據此種區劃，由達賴喇嘛及班禪喇嘛會同駐藏辦事處長官遴選相當人員，分別於拉薩及札什倫布組織選舉會。此項人員，各以該區應出議員名額之五倍爲率。選舉監督以駐藏辦事長官充之。但得委託相當官吏代理，選舉時間及場所，由選舉監督定之（一一三）。至於當選人之計票方法，與各省同。

西藏之特點，在於選舉人出之『遴選』。西藏第一屆國會議員選舉。復由政府另頒法令，許西藏第一屆國會參衆兩院議員之選舉，得於政府所在地行之（一一四）。亦所以濟法之窮也。

（四）中央學會　中央學會之選舉參議員，以教育總長爲監督，選舉時間場所由監督定之。每屆選舉時，由選舉監督就現在中央學會，會員名額，造成選舉人名册，但名譽會員不得爲選舉人（一一五）。其當選人之

計票方法，與各省同。

中央學會係一種「官立」學會性質，直隸於教育總長，以研究學術增進文化爲目的。會員無定額。但分兩類：一爲外人對於民國學術之發達，有特別功績者，得由中央學會推爲名譽會員。一爲會員，由有（一）在內國外國大學或高等專門學校三年以上畢業者，及（二）有專門著述經中央學會評定者兩種資格之一者，互選之。互選以得票滿五十者爲當選，任期三年，任滿改選，但得連選連任。設有會長副會長及各部部長（依學術之性質，中央學會內分若干部）。此項職務，酌給公費，每年應將會內事項，作成報告書，呈報教育總長（一一六）。

但中央學會並未成立，而其應選之議員，亦終未選出。迨民國三年二月十九日，以教育總長之呈請，下令廢止中央學會法。

（五）華僑選舉會　華僑選舉會設於民國政府所在地，由華僑僑居地所設各商會，各選出選舉人一名組織之，再以此華僑選舉會會員選舉參議員。但前述商會，以經本國政府認可者爲限。選舉監督以工商總長充之，選舉時間及場所，由選舉監督定之（一一七），不過第一屆參議院議員選舉，不適用由商會選舉之法，而係由華僑僑居地所設各商會中華會館中華公所及書報社各選出選舉人一名組織之，商會以經本國政府認可者爲限，中華會館中華公所及書報社以選舉法公布前者爲限。選舉「選舉人」者，須爲有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上，且須有值五百元以上之不動產或動產。凡經褫奪公權，尚未復權者，受破產之宣告，確定後尚未撤銷，有精神病者，吸食鴉片煙者，或不識文字者，仍不得參加選舉。選舉程序則依歷年公推會長館所長社長等相當職員之習慣辦理（一一八）。

「選舉人」選出後，到京組織華僑選舉會，選舉參議員，其當參人計票法與各省同。選舉人因故不能到會時，得具委託證書，委託相當之代理人，到會行使其選舉權，但代理人以代理一人爲限，凡選舉會會員不得爲代理人（一一九）。

由上所述，吾人對於參議員選舉制度，可得兩種概念：第一，各種選舉會之構成，雖然不盡相同，但在精神上，有一共同點，即一般公民不能直接參加選舉，甚至於連間接選舉之精神，亦難表現，參議員分配人數最多者，爲各省省議會，而各省省議會本身又係採用間接選舉制。其他選舉會，雖採單層間接選舉制，但選舉人之資格，相當嚴格，非一般公民之所能具有。第二，參議員名額之分配，各省佔絕對多數，而各省則係平均分配（即不顧地域之大小，人口之多寡，而有同樣之名額）。而且除中央學會之外，其他殆全係地域代表性質。因之，參議員選舉之第二特徵，可以認爲地域代表之意義，甚爲濃厚，實與若干聯邦國家之上議院組織，不無相似。

四　任期　參議院議員任期六年，每二年改選三分之一，第一屆選出之參議院議員，於開會後，以（一）各省省議會選出者，每省爲一部，（二）蒙古選舉會選出者爲一部，（三）西藏選舉會選出者爲一部，（四）青海選舉會選出者爲一部，（五）中央學會選出者爲一部，（六）華僑選舉會選出者爲一部，一共二十七部。每部以抽籤法均分爲三班。第一班滿二年改選，第二班滿四年改選，第三班任滿改選。嗣後每二年就任滿之議員改選之。議員名額不能三分時，以較多或較少之數爲第三班。議員退任再被選者，並得連任。議員出缺，或其不願當選時，依次以候補當選人遞補之（一二〇）。

第二目　衆議院議員之選舉

一　名額之分配　衆議院以各地方人民所選舉之議員組織之，各省選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿八十萬選出議員一名，但人口不滿八百萬之省，亦得選出議員十名。人口總調查未畢以前，各省選出之名額爲：直隸，四十六名；奉天，十六名；吉林，十名；黑龍江，十名；江蘇，四十名；安徽，二十七名；江西，三十五名；浙江三十七名；福建，二十四名；湖北，二十六名；湖南，二十七名；山東，三十三名；河南，三十二名，山西，二十八名；陝西，二十一名；甘肅，十四名；新疆，十名；四川，三十五名，廣東，三十名，廣西，十九名；雲南，二十二名，貴州，十三名；蒙古二十七名；西藏 十名，青海，三名（一二一）。

二　選舉與被選舉者之資格（一二三）。

（一）有選舉權者　凡有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲以上，於編製選舉人名冊以前，在選舉區內住居滿二年以上，具有（一）年納直接稅二元以上者，（二）有値五百元以上不動產者，（但於蒙、藏、青海，得就動產計之），（三）在小學校以上畢業者，（四）有與小學校以上畢業相當之資格等之一者，有選舉議員之權。

（二）有被選舉權者　凡有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者，得被選爲衆議院議員，於蒙、藏、青海，具有此項資格，並須通曉漢語者，方得被選舉爲衆議院議員。

（三）取消選舉權及被選舉權者　凡係（一）褫奪公權，尙未復權者，（二）受破產之宣告，確定後尙未撤銷者，（三）有精神病者，（四）吸食鴉片者，或（五）不認文字者，不得有選舉權及被選舉權。

（四）停止選舉權及被選舉權者　凡係（一）現役陸海軍人及在徵調期間之續備軍人，（二）現任行政司法官吏及巡警，（三）僧道及其他宗教師者，皆停止其選舉權及被選舉權。但（二）（三）兩項之限制，不適用於蒙、藏、青海。

（五）停止被選舉權者　凡小學校教員及各學校肄業生停止其被選舉權；辦理選舉人員，則於其選舉區內，停止其被選舉權。但監察員及蒙、藏、青海之辦理選舉人員，不在此限。

如上所述，可知衆議院議員選舉，亦未能謂爲普選，特其限制，尙非過嚴耳。

三　選舉方法　衆議院議員之選舉，各省和蒙、藏、青海，略有不同，玆分述之如次：

各省衆議院議員選舉，用間接選舉制，分初選覆選兩步。初選以縣爲選舉區，各以所轄地方爲境界，地方行政區劃及其名稱未改正以前，府直隸廳州之直轄地方，廳及州均以縣論。覆選係合若干初選區爲選舉區。其區劃於選舉法外，另行以表定之，各省設選舉總監督，以該省行政長官充之，初選區設初選監督，以各該區之行政長官充之，覆選區設覆選監督，於初選期三個月以前由選舉總監督委任。

選舉制度中，第一步為分配名額。先將全省應得之議員分配與本省之各覆選區，即為覆選當選人，其法係由選舉總監督以該省應出之議員名額，除全省選舉人總數，視得數多寡定每選舉人若干名，得選議員一名，再以此項商數，分除各該覆選區選舉人數，所得商數，即為該覆選區應出覆選當選人名額，亦即該區應出之議員名額。初選當選人名額，定為議員名額之五十倍，每屆由覆選監督按照該覆選區議員名額，用五十乘之，為該覆選區內初選當選人名額，以之分配於本覆選區內之各初選區，初選當選人之分配，由覆選監督，以該覆選區應出之初選當選人名額，除全區選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名得出初選當選人一名，再以此項商數分除各初選區選舉人數，所得之商數，即為各該初選區應出之初選當選人名額（一一三）。至於零數之處分，則無論覆選區或初選區遇有人數不敷選出議員一名或敷選若干名之外，致議員（覆選區）或初選當選人（初選區）不足定額者，比較各覆選區域或各初選區零數之多寡，將餘額依次歸零數最多之區選出之，若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，由抽籤定之（一一四）。

名額分配畢，第二步即先行投票選舉『初選當選人』各初選區選舉『初選當選人』，有一定之法定票數，方能當選。『初選當選人』之法定票數如次：

$$\frac{\text{投票人總數}}{\text{當選人名額}} \times \frac{1}{3} = \text{初選當選人當得之法定票數}$$

凡非得票滿額者，不得初當選人，凡因不滿當選票額，致無人當選或當選人不足定額時，由初選監督，就得票較多者，按照所缺當選人名額加倍開始列姓名，即行榜示，於開票後第三日，在原投票所就榜示姓名內，再行投票，至足額為止。凡得票滿當選票額，因初選當選人足額，不能當選者，即作為『初選當選人候補當選人』，當選人以及候補當選人名次，以選出之先後為序，同次選出者，以得票多寡為序，票數同者，以抽籤定之。

『初選當選人』選出後，齊集各該覆選監督駐在地，舉行覆選，選舉覆選當選人，（即議員）各覆選區當選

人之選舉，亦有規定，即如次：

候選人權數

本國議員選舉 一 ×二十各省選舉人決定選舉之規數

凡非得票滿法定數目者，不得為覆選當選人，倘因不滿當選法定票額，致無人當選或當選人不足定額時，由覆選監督在原投票所重行選舉，至足額為止。覆選當選人足額後，並依該區應出議員（即覆選當選人）名額，選定同數之候補當選人，其當選票額與此同。凡得票滿當選票額，因覆選當選人足額，不能當選者，即作為候補當選人，其名次排列法，與初選當選人之法相同（一二五）。

上述係關於各省者，以下當述蒙古、西藏，青海眾議員之選舉。

蒙古、西藏、青海之選舉區劃及議員名額之分配，與本項第一目所述之此三處參議員名額之分配相同。採用單選舉制度，以各該選舉區之行政長官為選舉監督（一二六），選舉監督應頒發選舉通告，宣告選舉日期，選舉投票所及開票所地址，投票方法。由有選舉資格者（見本目二選舉與被選舉者之資格）投票，按照本區應出議員名額，以得票較多者為當選。當選不足額時，應就原投票所再行投票，至足額為止。當選人足額後，以得票次多數者為候補當選人，其名額與議員名額同，候補當選人不足額時，另行選舉與選舉「當選人」同。當選人及候補當選人名次，與各省同（一二七）。

蒙、藏、青海之選舉，其最大特點，即為直接選舉制。第一屆國會選舉，迨二年二月十日，各蒙古地方尚未依法舉行眾議院議員選舉調查，乃由原派之蒙古地方選舉監督署烏里雅蘇台將軍和碩親王那彥圖，就近在京遵照法令舉辦，西藏方面亦允許「得於政府所在地行之」（一二八）。

如上所述，吾人對於眾議院議員選舉法，可得兩個概念：第一，間接選舉：除蒙，藏、青海以外，係採間接選舉制；第二，雖以省為單位，但係依人口比例選舉，第三，選民資格之限制，尚不甚嚴（一二九）。

四　任期　眾議院議員，任期三年，期滿重選，日期以教令定之。議員出缺，以候補當選人遞補，但遇無

候補當選人時，舉行補選。

第三目　參衆兩院議員選舉制度之異同

在說明兩院議員選舉制度之後，茲再扼要列舉兩者之異同，以資比較：

第一，從名額分配上說，在原則上，參議員採各地方單位平均分配制，衆議員則採人口比例分配制，前者重於地域性，後者重於全國性，不過因爲後者之根本單位，初與前者無異，因之，其地域性實未稍減。

第二，從選舉者及被選舉者說，參議員係由有特殊資格者投票選舉，衆議員則在原則上由一般國民投票選舉（雖然亦有限制），前者雖然似可提高選民標準，但其代表國民之意義因而減少，後者則因採複選制度，「普選」之可能流弊，亦可減少，但代表民意之程度，亦因之低降。至於被選舉者之限制，則兩者僅有年齡之區別，參議員定爲三十歲以上，衆議員定爲二十五歲以上，兩者相去，僅爲五歲，但衆議員如以普選爲鵠的，則年齡似乎略高。

第三，從選舉方法上，除蒙、藏、青海之特殊情形外，兩院議員之選舉制度，如以廣義解釋，均可認爲間接選舉制，不過參議員之各省選舉，由各省議會議員投票，其結果人民實鮮操縱之機會，而省議員本身，亦係出自間接選舉，所以其地方色彩，必然更爲濃厚。衆議院議員雖然亦用間接選舉，但如有嚴密之政黨競選，亦可在實質上化爲直接選舉，因在選舉「初選當選人」之時，「初選當選人」必須先宣佈其投票態度，而人民卽可由此而操縱議員之誰屬。

第二項　國會之職權

國國之職權，依據國會組織法第十四條之規定，在民國憲法未定以前，以臨時約法所定參議院之職權爲民國議會之職權。（參看本章第三節）。是國會之職權，初與參議院者相同。唯參議院僅以本院法定程序之可決，行使其權力，今則除（一）建議，（二）質問，（三）查辦官吏納賄違法之請求，（四）政府諮詢之答覆，（五）人民請願之受理，（六）議員逮捕之許可，及（七）院內法規之制定等事件，兩院各得專行外，其

餘事件，須以兩院之一致行之。一院否決之議案，不得於同會期內，再行提出。又預算決算須先經衆議院之議決。

國會議決之事件，交大總統公布施行，大總統如有否認，得於咨達後十日內聲明理由，咨院覆議。但兩院各以到會議員三分二以上仍執前議時，仍爲有效。

此外，本屆國會尚賦有一種特權，即由兩院各於議員內選出同數之委員，起草民國憲法案，而由兩院會合，議定憲法。此項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之出席，不得開議，非出席議員四分三以上之同意，不得議決（一三〇）。此項職權，僅爲本屆國會所特有，在憲法完成之日，當然無制憲權可言。

第三項 議員之特權

兩院議員之特權，除依臨時約法第二十五，二十六兩條之規定，在院內之言論及表決，對於院外不負責任；同時，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得本院許可，不得逮捕。且議員一方爲人民代表，他方亦享受政府之俸給，依據議院法第九十二條之規定，議員歲費五千元（但可辭謝），議長每年另支交際費五千元，副議長三千元。另外依道路之遠近，交通之情形須給旅費。

第四項 國會之組織及其委員會制度

一 議長副議長　兩院議長副議長各一人，由各該院自行依據本院規則選定之，任期，參議院定爲二年，衆議院定爲三年，議長之職權爲：維持院內秩序，整理議事，對於院外爲一院之代表；並指揮監督祕書長及其所屬各職員。議長有事故時，副議長代行其職權，議長副議長，均有事故時，得另選臨時議長，代行其職務。議長或副議長出缺時，應行補選，其任期以原任期滿爲限。議長副議長如有違法情節，經總議員五分一以上之提議，得交懲戒委員會審查後，付院議決定，如有總議員三分二以上之出席，出席議員三分二以上認爲違法時，即解職另選（一三一）。

二　**秘書廳**　兩院各設秘書廳，由議長任命秘書長一人，職員若干人，掌本院文牘，會計，紀錄，編輯及一切庶務。衆議院秘書廳設議事、速記、文書、會計，庶務等五科，參議院除取消會計科設立公報科之外，其餘與衆議院同（一三二）。

三　**委員會**　兩院各設（一）全院委員會，（二）常任委員會及（三）特別委員會。

衆議院全院委員會以全院議員組織之。如有議長或議員十人以上之動議，不用討論，以院議決定開之，開全院委員會時，議長退居議席，委員長就秘書長席，由其指定一人，執行秘書長職務。全院委員會由本院於開會之始選舉之，但議長及副議長不在被選之列，選舉法與選舉議長同。全院委員長有事故時，依常任委員會之順序（見下），以各該委員長代行其職務。議事畢，由議長復席，報告結果於大會，如議事不能終了，其再開委員會之日時，亦由議長。如委員長不能維持議長秩序，議長得不待委員長之請，即行復席。

衆議院於每年會期之始，選定各項常務委員，計：（一）法典委員三十七人；（二）預算委員七十三人；（三）決算委員七十三人；（四）外交委員二十三人；（五）內務委員二十九人；（六）財政委員三十七人，（七）軍政府委員二十三人，（八）教育委員二十三人；（九）實業委員二十三人；（十）交通委員二十五人；（十一）請願委員三十七人；（十二）懲戒委員二十三人；（十三）院內審委員二十三人。

常任委員用限制連記記名投票選舉之，限制人數爲應額三分之一，以得票比較多數者爲當選，票同以抽籤定之。設常任委員長一人，理事一人或數人，由各該部委員用無記名投票法分次互選之，以得票最多數者爲當選，票同抽籤定之。理事掌委員會議事錄及其他文件，委員長有事故時，由理事以年齡爲序，依次代理，開會日期，由委員長決定，但非經院議許可，不得與本院同時開會，審查議案時，議員得到會陳述意見，但不得參預表決。有全額三分一以上委員之同意，得將委員會所棄之意見，以文書與委員會報告，同時提出於大會；付託委員會之事件，應由院議限期報告，委員會無故遲延，議長得取決於院議，依法更選之，凡一事件有聯合審查之必要時，得聯合二項以上之委員審查之，其開會時，依上列次序之委員長爲主席。

衆議院爲審查特別事件，得設特別委員會，除別有規定者：員數以院議決定。特別委員由議長指定以首列者爲委員長，但審查議員資格之特別委員會，則以選舉時得票最多者爲委員長。特別委員及該會之理事之選舉，與常任委員同。付託特別委員會之事件，應由院議限期報告。無故遲延，議長得取決於院議，依法更選之。

上述各項委員會之審查，不得出於委託事件範圍之外，委員在委員會於同一事件，得數次發言。委員長掌理委員會之會議，保持秩序，並將委員會之經過及結果，報告於大會或委託本會委員報告，委員應作會議錄，由委員長及書記或理事署名送交議長。委員會除別有規定外，應適用本院規則(一三三)。

參議院全院委員會以全院之議員充之，於每一會期開會之始 。依照選舉議長副議長之法，選舉全院委員長，遇有重要問題，由議長或議員十人以上之提議，經院議決者，得開全院委員會審議之。議決開全院委員會時，議長得令即時開會或預定開會日期；開會時，議長退居議席，委員長就祕書長席，委員長有事故時，由常務委員會依次(見下)以各該委員長代理之，必須三分之一以上委員出席，方能開會。議事不能終局時，委員長請議長復席，宣告延會，但於秩序紊亂時，議長得自動復席。

參議院爲審查各項案件，於每次會期之始，選舉各項常任委員，計：(一)法制股審查委員二十五人；(二)財政股審查委員二十五人；(三)內務股審查委員十一人；(四)外交股審查委員十一人；(五)軍事股審查委員十一人，(六)交通股審查委員十一人；(七)教育股審查委員十一人；(八)實業股審查股委員十一人；(九)預算股審查委員四十五人，(十)決算股審查委員二十七人；(十一) 請願股審查委員會二十五人，及(十二)懲戒股審查委員十一人。

常任委員以無記連記投票法分股選舉之，以得票多數者爲當選，票數同者抽籤定之。常任委員各於該股中分次選舉委員長及理事各一人以得票最多數者爲當選，票同抽籤定之，委員長有事故時，理事代理之，委員長定開會之時日，但除得本院之許可外，不能與本院同時開會，常任委員會審查議案時，議長得隨時出席發言，議員經委員會之許可，亦得到會陳述意見，但均不得參預表決。常任委員長得將審查之結果，委託本股委員一

人代為報告，委員會之報告書，除議長認為應行祕密者外，應印刷分配於各議員。本院就審查事件，得定相當之期限，令委員會報告，如委員會無故遲延，得改選委員。遇有同一問題須有兩股以上協同審查時，得由該數股之同意，開連合委員會審查之，開連合委員會時，依前述委員順序在前者為委員長。

參議院為審查特別案件，設特任委員。其員數依院議決定。此項委員，依院議由議長指定或本院選舉，如由選舉，其方法與前述之常任委員同。以得票最多數者為委員長，次多數者為理事，票數同者抽籤定之；其由議長指定者，則以指定之首名為委員長，次名為理事，其他如會期，議員之列席，及審查報告等項，均與常任委員採同一辦法。

上述各委員會：其議事不得涉於本院委託事件之外，委員在委員會，於同一事件，得數次發言，除別有規定者外，非有委員過半數之出席，不得開會（全院委員會例外）；議事以出席委員之過半數決之，可否同數，取決於委員長。委員會禁止旁聽，各委員長須將議決之結果，報告於本院（一三四）。

四　警衛長　兩院各設警衛長一人，受議長之指揮監督，調度全院警衛（一三五）。

第五項　國會會期及其議事程序（一三六）

一　國會之會期　民國議會，每屆法定開會期日，或臨時開會期日之前十日，各自集會於院，開院之日，兩院議員會合，舉行開會式。會期終了，會合舉行閉會式，但其議事，則兩院各別行之，會期四個月，依事情之必要，得延長之。會期內得休會，但不得過十五日。一院休會未得他院同意時，其休會期間，不得逾七日，休會期內有緊要事件，議長得通告議事，會期之延長，其期間臨時定之。大總統公布開會日期，兩院以各有議員過半數之出席，方可開議，其有特別規定者，從其規定（一三七）。

二　議事日程　議事日程由各該院議長定之（一三八）載明各種付議事件及其順序並開議日時，議事日程記載之程序，以政府提出之案列前。遇有緊急事件未載議事日程，或已載而順序在後必須速議者，由議長提起或議員動議，得依院議變更之。議事日程所載某時應議事件，若其時刻已屆，參議院議長得依院議停止他項議

事，改議出項事件，衆議院議長應中止會議中之事件，付議預定之事件。但議事日程所載事件，會議未畢或不能會議者，兩院議長均得改定議事日程。

三　議案之提出　議案之提出，可分兩種：一爲政府提案，一爲議員提案，議員提案之必須條件如次（一三九）（以下人數，均指議員而言）：

一、法律案　二十人以上之連署；
二、彈劾議長副議長案　總議員五分一以上之提議；
三、省略三讀會程序案　十人以上之動議；
四、彈劾大總統案　總議員五分一以上之連署；
五、彈劾國務員案　總議員十分一以上之連署；
六、建議案　十人以上之連署；
七、質問政府案　二十人以上之連署；
八、查辦案　十人以上之連署；
九、介紹人民請願書案　五人以上介紹；
十、懲戒議員案　二十人以上之贊成；
十一、修正預算案之動議　二十人以上之贊成；
十二、其他案件　五人以上之連署；

議員提議各項事件，除須具有上述之條件外，並應具案附以理由，提出於議長，付印分送各議員。其於會議時，議員提出議案者，參議院須有三人以上之贊成，衆議院則有一人以上之贊成，即爲議題。除上述修正預算案動議之限制外，參議院規定提起修正案之動議，須有十人以上之贊成，方可作爲議題。

四　讀會　凡關於法律財政及重大議案，非經三讀會，不得議決，但因政府之要求，議長或議員十人以上

動議，經院議可決者，得省略三讀會程序，其讀會情形，大致如次：

第一讀會應於議案配付各議員後，隔二日行之，但緊急事件，不在此限，第一讀會朗讀議案（參議院僅朗讀議案標題）後，國務員政府委員或提議者，得說明其旨趣，凡政府提出或另一院移付之議案，應即交委員審查，預算案之審查，並限定三十日內提出報告（一四〇），待審查畢，大體討論後，即決定開第二讀會與否。如係議員提出之議案，倘無請付審查之動議，大體討論後，立即決定開第二讀會與否。即政府及他院移來者，原則上必須審查而後決定，議案提案則為兩可。凡議決不須開第二讀會之議案，即行作廢。

第二讀會應於第一讀會二日以後行之，但議長得諮詢院議，縮短時日，或與第一讀會同日行之。第二讀會應將議案逐條朗讀議決之，議員得對於議案提出修正之動議，或於會前預備修正案提出於議長。委員會審查報告之修正，不待有贊成人，即為議題。

第三讀會應第二讀會二日後行之，但議長得依院議，縮短時日或與第二讀會同日行之，第三讀會應決議案全體之可否，除更正文字外，不得提起修正之動議，但發見議案有互相抵觸或與他項法律抵觸者不在此限。

議長在各讀會，得便宜，省略議案之朗讀，並得變更逐條討論之順序，或聯合數條或分割一條，付之討論，但議員有提出異議者，待有贊成人，不用討論，即付表決。參議院中之建議，查辦，請願各案，經說明旨趣討論大體後，得依院議，不用讀會之付法，即付表決。

五　討論修正與表決　凡就議事日程所載議題於發言者，應於會議開始前，將其席次及反對贊成之旨，通告祕書長，依次發言。其未事先通知者，應候已通告者發言畢，方能發言，不過已通告之甲方議員發言未畢，而乙方已畢者，則乙方議員得請發言。討論不得出議題之外。議員於同一議題，除（一）質疑（二）應答，（三）喚起注意，（四）委員長或報告者為辯明其報告之旨趣，（五）提案者或動議者為辯明議案或提議動議之旨外。發言不得逾兩次（參議院規則規定為不得至兩次）議長欲自與討論。應就議席，副議長應臨議長之席，在該問題未決以前，議長不得復議長之席。討論畢，由議長宣告終畢，討論雖未畢，議員提起終局之動議，在

參議院如有十八以上之贊成，衆議院以議員五人以上之贊成或議長有討論終結之諮詢，不用討論，付表決定之。

凡提起修正議案之動議者，須具案提出於議長，議員與委員會，其表決順序，以屬於議員者爲先。同一議題有數議員各提修正案者，其表決時，以與原案相差最遠者爲先（修正案之提出，參議院規定必須十人以上之贊成，方可作爲議題）。修正案被否決時，當就原案取決之，修正案及原案，皆不得通過時，該議題爲院議所不得廢棄者，得委員另行起草。

最後付之表決，表決時，非現在議席之議員，不得參與。以各該院出席議員過半數之同意決之，可否同數，取決於議長（一四一）。其有特別規定者不在此限。

第六項　兩院之關係

兩院之職權，在原則上完全平等，但兩院之議事，則係各別舉行，因之，兩院在議事之關係，仍須與以說明。

兩院之議案，可分兩種：一爲政府提出，一爲本院提出。其由政府提出之議案，經甲院可決或修正議決時，甲院應將該案移付乙院；甲院移付或其提出之議案，乙院可決時，乙院應將該案咨達政府，並將可決之旨，通知甲院。政府提出之議案，經甲院否決時，甲院應將否決之旨，通知政府。甲院移付之議案，經乙院否決時，乙院應將否決之旨，通知政府及甲院。甲院提出之議案，經乙院否決時，乙院應將否決之旨，通知甲院。甲院移付或其提出之議案，經乙修院正議決時，乙院應將該案回付甲院。甲院對於乙院回付之議案，於其修正同意時，應將該案咨達政府，並將同意之旨，通知乙院，若不同意時，得向乙院提出協議。乙院對於協議之請求，不得拒絕。

協議之方法，由兩院各出同數之委員，組織協議會行之，協議會委員之員數，依甲院之所定，但每院至多不得過十五人。協議會委員，用無記名單記投票法一次選出之，以得票較多數者爲當選，但得依院議由議長指定。協議會由兩院委員各選委員長一名，每會更代主席，其第一次會議之主席，抽籤定之。協議會非兩院委員各有三分二以上出席，不得開議，其議事範圍，以兩防議決不相一致之事項爲限。議事依出席委員過半數之

席票決之，可否同數，取決於主席，協議會之表決，用無記名投票行之。但當表決之際，須比較兩院出席委員之員數，若多少不同時，應抽籤減去其較多之員，不預表決，但主席不在比較之列。協議會議決後，將議決案交由兩院各別通過，但須先提出於甲院，且兩院對於協會之議決案，不得再行修正（一四二）。

第九節　司法制度

第一項　民初司法制度之基本特質

辛亥革命，民國政府成立以後，各項事業，均係草創。法律尚待頒布。民國元年三月十日，臨時大總統令，以民國法律，尚未頒布，所有從前施行之法律及新刑律，除與民國抵觸各條，應失效力外，餘均暫行援用，民初適用之中華民國暫行法院編制法，亦即宣統元年頒布之法院編制法當時司法制度，有兩大特點，如次：

（一）行政訴訟之獨立　一般訴訟之發生，有兩種情形：其一爲人民相互間之爭執，其二爲人民與官吏間之爭執。關於前者，由普通法院受理，爲當然之事實。關於後者，則各國情形不同。有亦由普通法院受理者，有另由特種法院，即所謂行政法院受理者。中國之司法制度，即仿後者。臨時約法第四十九條規定：「法院依法律審判民事訴訟及刑事訴訟。但關於行政訴訟，及其他特別訴訟。以法律定之。」將行政訴訟與普通訴訟分開。不過受理行政訴訟之平政院，迨及民國三年，方告成立。（參看第三章第九節）行政訴訟之獨立，可以認中國司法制度之一特徵。

（二）四級三審制　當時審判機關，分爲下述四級（一四三）：

（甲）初級審判廳管轄第一審民事刑事訴訟案件，并登記及其他非訟事件。

（乙）地方審判廳管轄（一）不屬初級審判權限及不屬大理院特別權限內之初審案件；（二）不服初級審判廳判決而控訴之案件；及（三）不服初級審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告之案件。

（丙）高等審判廳審判（一）不服地方審判廳第一審判決而控訴之案件；（二）不服地方審判廳第二審

判決而上告之案件，（三）不服地方審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告案件。

（丁）大理院管轄（一）依法令屬於大理院特別權限之案件之初審終審；（二）不服高等審判廳第二審判決而上告之案件之終審；及不服高等審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告之案件之終審。

上述制度，簡言之，即第一審分為初級審判廳與地方審判廳兩種，而以高等審判廳與大理院分任終審機關。是即四級三審制。迨民國三年，因人力財力之故，將初級審判廳取消，但在設有地方審判廳之縣，則於廳內設置簡易庭，辦理所謂初級管轄案件，其實質仍然存在。此項制度，終北京政府時代，未有變動。國民政府成立後，於十六年十二月二十四日以司法部之呈請，批令准予沿用舊制，不過自十六年八月十六日以後，審判機關，一律改稱法院，大理院改稱最高法院，四級三審制仍然存在。二十一年十月二十八日國民政府公布法院組織法，依據該法，中國將改行三級三審制，而將前此之四級三審制，告一結束。

第二項　中央司法機關

第一目　大理院

大理院為最高審判機關，設民事科與刑事科，視事之繁簡，酌分民事刑事庭數，設院長一人，總理全院事務，並監督其行政事務（一四四）。各科置推丞一員，監督該科事務，並定其分配，仍各兼充一庭長，各庭置庭長一員，除兼充外，以該庭推事充之，監督該庭事務並定其分配。大理院院長并有統一解釋法令必應處置之權，但不得指揮審判官所掌理各案件之審判。

大理院行合議制，其審判權以推事五員之合議庭行之。合議審判，以庭長為審判長；庭長有事故時，以庭員中資深者充之。大理院各庭審理上告案件，如解釋法令之意見，與本庭或他庭成案有異，由大理院長依法令之義類，開民事科或刑事科或民刑兩科之總會審判之。訴訟案件，屬於大理院第一審並終審之特別權限者，如關係重要，得就該處高等或地方審判廳開大理院之法庭審判之，大理院長除由該院派遣推事外，得臨時令高等審判廳推事協同審判，但以二員為限，刑事訴訟案件，屬於大理院第一審並終審之特殊權限者，由大理院長令

該院推事辦理預審事務，但得因情形令高等或地方審判廳推事辦理。

各省因距京較遠或交通不便，得於該省高等審判廳內設大理分院，大理分院得僅置民事刑事各一庭，推事除由本院選任外，得以分院所在高等審判廳推事兼任之，但每庭以二員為限。大理分院如設二庭以上，以資深者一員為監督推事，監督該分院行政事務，分院各庭，審理上告案件，如解釋法令之意見，與本庭或他庭成案有異，應呈請大理院開總會審判之，其分院各該推能應送意見書於大理院，大理院及分院，劄付下級審判廳之案件，下級審判廳於該案不得違背該院法令上之意見。

第二目　總檢察廳

對於審判衙門，又分別配置各級檢察廳，即：初級檢察廳，地方檢察廳，高等檢察廳和總檢察廳。地方及高等審判各分廳，大理分院，分別配置地方及高等檢察分廳，總檢察分廳。

總檢察廳置檢察長一員，檢察官二員以上（一四五）。檢察長監督該檢察廳事務，檢察官之職權為：（一）遵照刑事訴訟律及其他法令所定，實行搜查處分，提起公訴，實行公訴，並監察判斷之執行，以及（二）遵照民事訴訟律及其他法令所定，為訴訟當事人或公益代表人實行特定事宜。

總檢察廳與大理院有同等地位，獨立行使其職權（一四六）。

註（一）原文見元年三月十五日臨時公報。

（二）臨時約法第四十四條。

（三）同上第四十五條。

（四）同上第三十四條。

（五）同上第二十九條。

（六）同上第三十條。

（七）同上第三十一條。
（八）同上第三十九條。
（九）同上第四十五條。
（一〇）參看參謀本部官制，見六年十月三十一日政府公報，及民國四年十月六日公布修正第五條。
（一一）本日關於國史館者，除有特別註明外，均據六年十月二十八日公布之國史館官制，見同月二十九日政府公報。
（一二）此項國史編纂處，另有簡章，見八年九月四日政府公報。
（一三）參看國史編纂處簡章，見八年九月四日政府公報。
（一四）臨時約法第十七十八兩條。
（一五）見印鑄局出版之法令全書第一期。
（一六）參議院第五條。
（一七）同上第十條。
（一八）同上第九，及第十一到十四等條。
（一九）臨時約法第二十五，六兩條。
（二〇）參議院法第十五條。
（二一）臨時約法第二十四條。
（二二）參議院法第十六至二十三條。
（二三）同上第九十六至一百條。
（二四）臨時約法第十九條第一項。
（二五）同上第二、三、四各項。

(二六)同上第五及第三十四條。
(二七)同上第三十壹條。
(二八)同上第十九條第六項。
(二九)同上第七項以下，關於參議院職權之運用，均可參看參議院法第九、十、十一各章
(三〇)同上第十九條第八項。
(三一)同上第九項。
(三二)同上第十項。
(三三)同上第十九條第十一、十二兩項。
(三四)同上第四十條。
(三五)同上第二十二條。
(三六)參議院第七十九條。
(三七)臨時約法第二十三條。
(三八)關於選舉權者，參看本章第三節。
(三九)臨時約法第二十八條。
(四〇)參議院法第二條。
(四一)同上第四條。
(四二)參議院法第五章各條。
(四三)參議院法第二十四至三十條。
(四四)同上第四十八至五十三條。
(四五)臨時約法第四十三條。

（四六）同上第四十四條。
（四七）同上第四十五條。
（四八）同上第四十七條。
（四九）同上第三十四條。
（五〇）同上第四十七條。
（五一）同上第十九條第二項。
（五二）同上第二十三、四十七各條。
（五三）國務院官制第三、四兩條，見元年六月二十七日政府公報。
（五四）同上第五條。
（五五）同上第八條。
（五六）同上第十、十一兩條。
（五七）同上第六、七兩條。
（五八）同上第一、二兩條。
（五九）參看同上第十條。
（六〇）國務院　制第九條。
（六一）同上第十、十一兩條。
（六二）同上第一條。
（六三）參看國務院密書廳官制，見元年七月十九日政府公報。
（六四）原令見二年十二月二十三日政府公報。
（六五）參看修正國務院祕書廳官制，見二年十二月二十三日政府公報。

（六六）參看法制局官制，見元年七月十九日政府公報。
（六七）參看銓敍局官制，見元年七月二十一日政府公報。
（六八）參看印鑄局官制，見元年七月十七日政府公報。
（六九）參看蒙藏事務局官制，見元年七月二十五日政府公報。
（七〇）參看臨時稽勳局官制，見元年七月二十三日政府公報。
（七一）參看法典編纂會官制，見元年七月十七日政府公報。
（七二）見元年七月十九日政府公報。
（七三）均見二年十二月二十三日，政府公報。
（七四）根據各該部官制，錄如次：

外交部官制，見元年十月九日政府公報。
內務部官制，見元年八月九日政府公報。
財政部官制，見元年十一月三日政府公報。
陸軍部官制，見元年九月一日政府公報。
海軍部官制，見元年九月二日政府公報。
司法部官制，見元年七月二十四日政公報。
教育部官制，見元年八月三日政府公報。
農林部官制，見元年八月九日政府公報。
工商部官制見同上。
交通部官制，見元年八月二十一日政府公報。

（七五）修正農商部官制第一條，見二年十二月二十三日政府公報。

(七六)本項除另行註明者外，均據民元之各部官制通則與各部官則。
(七七)修正財政部及內務部官制，見二年十二月二十三日政府公報。
(七八)修正各部官制通則第八條，見二年十二月二十三日政府公報。
(七九)參看各部官制。
(八〇)修正後之各部官制，見二年十二月二十三日政府公報。
(八一)各部規定不同，多作最高額之規定。以工商部爲最少，五十八人；財政部最多，一二〇人。
(八二)參看各部官制。
(八三)各部定額不相同，錄如次：

	參事	僉事	主事
外交部	四	三二	五六
內務部	四	四四	七〇
財政部	四	四〇	七〇
司法部	三	十九	六〇
教育部	二	十八	四二
農商部	四	三二	五二
交通部	四	三二	七〇

（八四）參看修正各部官制。

（八五）秘書及祕書長，得不依此例，見祕書任用法草案，二年一月九日，政府公報。

（八六）見文官任用法草案，二年一月九日公報。同日政府公報。依據同日公布之關於文官任免執行令，凡文官考試法草案，典試委員會編制法草案，文官任用法草案，文官任用法施行法草案，祕書任用法草案，文官懲戒法草案，文官保障法草案，文官懲戒委員會編制法草案，文官甄別法草案，在其本法未公布之前，一律適用。

（八七）見中央行政官官等法，元年十月十六日公布，同月十七日政府公報。

（八八）見中央行政官官俸法，元年十月十六日公布，同月十七日政府公報。

（八九）參看技術官官俸法第二條，元年十一月二日公布，同月三日政府公報。

（九〇）見中央行政官官律法。

（九一）參看文官官秩令，二年七月十八日公布，二十九日政府公報。

（九二）特任官、公使，祕書及其他法律有規定者，不在此限。

（九三）以上均據文官保障法草案，二年一月九日公布，同日政府公報。

（九四）以上均據典試委員會編制法草案見二年一月九日政府公報。

（九五）以上均據文官考試法草案見二年一月九日政府公報。

（九六）見同日政府公報。

（九七）見三年一月二十日政府公報。

（九八）文官懲戒法草案，見二年一月九日政府公報。

（九九）參看審計處暫行章程，見元年二月二十六日政府公報。

（一〇〇）關於審計處之檢查國債，尚可參看暫行審計國債用途規則，元年十一月十五日公布，見同月

十六日政府公報。

（一〇二）參衆審計處暫行章程及暫行審計規則，見元年十一月十六日政府公報。

（一〇三）國會組織法第二條，見元年八月十一日政府公報。

（一〇三）參議院議員選舉法第三條，見元年八月十一日政府公報。

（一〇四）參議院議員選舉法第五到九條，並同法施行細則第十一、十二兩條，見元年十一月九日政府公報。

（一〇五）參議院議員選舉法施行細則第十三條，此處係依據二年一月十日公布之修正文，原文係規定，應於答復應選前，呈請辭職。

（一〇六）參議院議員選舉法第二十條。

（一〇七）同上法第二十一到二十三條。

（一〇八）同上法第二十五到二十七條。

（一〇九）同上法施行細則第十八條。

（一一〇）參議院議員選舉法第二十八條。

（一一一）同上法施行細則第十九條。

（一一二）二年二月十日大總統指令。

（一一三）參議院議員選舉法第三十到三十三條。

（一一四）西藏第一屆國會議員選舉法第一條，二年四月十日公布，同月次日政府公報。又參看同月十二日公布之修正西藏第一屆國會議員選舉日期令，見次日政府公報。

（一一五）參議院議員選舉法第十六條，同法施行細則第二十一條。

（一一六）中央學會法，見元年十一月三十日政府公報。但互選中之（二）項資格，不適用於第一屆互

選，見教育部制定中央學會互選規則，二年三月十九日政府公報。

（一一七）參議院議員選舉法第六章各條。

（一一八）參議院議員選舉法華僑選舉會施行法，元年十一月十五日公布，十六日政府公報，但此項施行法，僅適用於第一屆選舉。又參議院議員選舉法施行細則第三十二條。

（一一九）參議院議員選舉法第四十三條。

（一二〇）國會組織法第六條，參議院議員選舉法第十二、十四、十六、十七各條。

（一二一）國會組織法第三、四、五各條。

（一二二）衆議院議員選舉法第四至九條。

（一二三）同上法第十至十五條，第二十一至二十六條，第三十、七十各條。

（一二四）同上法第七條第二項及第三十一條第二項。

（一二五）同上法第十六至五十九條，第六十六條，第七十五至七十八條。並可參看同法施行細則。

（一二六）選舉監督負有調查選民之責，此與各省同，但此處之選舉監督如認爲調查不能偏行時，得專就其駐在地行之，但對於駐在地以外之本管區域，應先期詳列選舉事由，選舉資格，並限定日期，令各地之行政長官，宣示公衆，自行呈報。『得專就其駐在地行之，』此權力實頗大。參看同上法第九十七條以下。

（一二七）衆議院議員選舉法第三編各條。

（一二八）民國二年十月臨時大總統令（關於蒙古者），及同年四月十日公布之西藏第一屆國會選舉法，見同月次日政府公報。

（一二九）關於衆議員選舉，尚可參看元年九月二十日公布衆議院議員選舉法施行細則，見同月次日政府公報。

（一三〇）國會組織法第十三、四十、二十一各條。

（一三一）議院法第十四至二十一條，見二年九月二十八日政府公報。

（一三二）衆議院規則第一三六條，見法令輯覽續編，參議院祕書廳組織規則，見法令輯覽。

（一三三）參看衆議院規則第二章，委員會，見法令輯覽續編，但該編所載，係民國七年八月二十七日修改文。當時將各項常任委員名額一律減少三分之一，因之須代爲增加，方合民二實情。

（一三四）參看二年一月十三日議決之參議院委員會規則，見法令輯覽。

（一三五）議院法第八十七條。

（一三六）本項所述，除另行註明者外，均據二年一月十三日議決之參議院議事細則（見法令輯覽），及衆議院規則。

（一三七）國會組織法第十至十二各條，及議院法第一章。

（一三八）議院法第二十四條。

（一三九）見議院法。

（一四〇）議院法第三十二條。

（一四一）國會組織法第十六條。

（一四二）議院法第五十五到六十九條。

（一四三）參看中華民國暫行法院編制法，見民二商務版，中華六法。

（一四四）中華民國暫行法院編制法第三十四條，依據該條，大理院設正卿少卿各一員，元年五月十八日，臨時大總統令改正卿爲院長，取消少卿缺。本項其他部分，均依據此編制法。

（一四五）檢察長原名廳丞，元年八月十九日，臨時大總統改爲此名。

（一四六）參看中華民國暫行法院編制法第十一章，

第三章　新約法時期（二年十一月至五年六月）

第一節　國會之解散與新約法之起草

國會於二年四月八日，在北京舉行第一次正式開院禮後，即進行起草憲法，但因國民黨在國會中佔有多數議席，袁世凱深慮未來憲法中，再用內閣制，因之，國會與袁氏間自始即有衝突，國會謀以製憲與選舉大總統兩法，控制袁氏。乃於二年十月，選袁世凱為第一任正式大總統，十月十日，袁氏就職，十六日即提出增修約法案，又否憲法會議爭憲法公布權，並派員到席旁聽（一），國會既不採袁氏之憲法主張，且根據憲法起草委員會規則，拒絕派員列席（二），袁氏乃於十月二十五日，通電各省，反對憲法草案；十一月四日，下令解散國民黨，取消國民黨黨員之議員資格，先後取消四百三十八人，國會於十一月二十三日，由兩院議長會銜發停止議事之通告。同時，袁氏指揮下之各省軍人，則於十二月十六日，聯名電請將殘餘議員「給資回籍」（三），袁氏交政治會議（參看本節第一項）議復，結果認為「毋庸為現行國會組織法第二條暨第三條之組織」（四）。袁氏乃於三年一月十日，下令遣散國會殘餘議員，而第一屆正式國會之壽命，即為之中止。

第一項　政治會議

政治會議之前身，為行政會議，當時熊希齡內閣，為求執行其「廢省」主張，遵袁世凱之意見，電令各省當局派遣代表入京開會，適國會解散，乃由袁氏下令增派中央政府代表，合併組織政治會議（五），政治會議乃於十二月十五日開會。

政治會議由下列人員組成之：

一、各省當局派遣之人員，每省二人；

二、大總統特派八人；

三、國務總理特派二人；

四、各部，法官，及蒙、藏事務局共十九人。

五、打箭爐，熱河，阿爾泰各一人。

其資格，則定爲「年在三十五歲以上，於行政界經驗十年以上，明於世界大勢品學兼優者」（六）。由於派遣制度，可知所謂政治會議者，充其量，不過係中央政府與地方當局代表之集合而已。

至於政治會議之中，則設議長一人，副議長一人，由大總統由議員中任命之（七），在議長之下設祕書廳，掌理：（一）關於政治會議之預備開會事項；（二）關於政治會議之準備議事及整理議案等項；（三）關於政治會議之文書紀錄及其他庶務事項。祕書廳設祕書長一人，由大總統派充，受議長之指揮，綜理本廳事務，祕書六人，由祕書長呈由議長呈請大總統任命，此外由祕書長任命書記員庶務員，並可酌用速記士及雇員等若干人。辦理瑣事（八）。

依據政治會議規則第一條之規定，政治會議以議決關於民國建設之政治問題爲範圍，凡行政上應興應革事件，經政府之諮詢，得議決之。而其「議決事件，係大總統特交或議員建議者，由議長呈候大總統核奪施行；其係國務院咨送者，即咨覆國務院」（九），因之，政治會議在法理上，並無何種大權可言。

政治會議成立後，其工作之影響及中央政制者，第一爲呈請停止議員職務，第二爲通過「特設造法機關」案，至三年五月二十六日，參政院成立時，始下令停止。（關於參政院，參看本章第六節）。

第二項　約法會議

袁世凱於破壞國會之後，在二年十二月十八日，行文政治會議，諮詢修改約法程序，同時，黎元洪等通電中（即前述請將議員給資遣散電），亦以增修爲請。經過諮詢政治會議之結果，認爲「臨時約法成於南京參議院，……故奮行以來，舉國詬病」（一〇）。但政治會議又自認「既爲政府之諮詢機關，即無參預增修根本法律之職責，本會議依據法理，參之時勢，會爲宜於現在之諮詢機關及普通立法機關以外，特設造法機關，以改

遂成國國家之根本法。……且有此一造法機關，將來約法修定以後，凡附屬於約法之各種重要法案，即可由其制定」（一一）。三年一月十一日，再由袁世凱令政治會議，諮詢組織方法，政治會議乃指定蔡鍔、許鼎霖、劉馥、顧鼇、方樞、王印川、李慶芳、鄧鎔、朱文劭、孫毓筠、劉邦驥、黎淵、賈桑諾爾布、林萬里、陳瀛川等爲審查員，於十九日二十三日兩次開會，擬定約法會議組織條例，並於二十四日開正式會議議決，因其純爲增修約法，故即名爲約法會議。

約法會議以左列各選舉會選出之議員組織之（一二）：

一、京師選舉會選出四人；

二、各省選舉會每省選出二人；

三、蒙、藏、青海聯合選舉會選出八人；

四、全國商會聯合選舉會選出四人。

各選舉會之有選舉權者，爲有中華民國國籍年滿三十歲以上之男子，而認定其有下列資格之一者：

一、曾任或現任高等官吏而通達治術者；

二、曾由舉人以上出身而夙著聞望者；

三、任高等專門以上學校三年以上畢業而研精科學者；

四、有萬元以上之財產而熱心公益者。

選舉人之調查，選舉監督得因便宜以現任於該選舉監督駐在地方者爲限，此外，蒙、藏、青海得以在京之王公世爵及其他相當人員；全國商會聯合會得以在京之職員及其他殷實會員，由選舉監督認定其爲通達治術或熱心公益者，亦得有選舉權。

至於被選舉人，則由選舉監督調查有中華民國國籍，年滿三十五歲以上之男子，而認定其有左列資格之一者，列入被選舉人名冊：

一、曾任或現任高等官吏五年以上而確有成績者；

二、在內外國專門以上學校，習法律政治之學，三年以上畢業或曾由舉人以上出身，習法律政治之學而確有心得者；

三、碩學通儒，富於專門著述而確有實用者。

被選舉人不受地域之限制。

此種選舉制度，袁世凱不唯認為『折衷釐訂，以視制定約法之前參議院，其院員之純由選派而來者，不唯顯有指派選舉之各殊，抑且準諸法理事而悉當』，而且『復合各國限制選舉之良規』（一三）。而在事實上，此種限制方法，實遠超限制選舉範圍之外。不寧唯是，除年齡國籍性別以外，每一資格，如『通達治術』，『夙著聞望』『研精科學』之類，在其解釋上富有彈性，實與選舉監督以過大之權力，而所謂選舉監督，係由內務總長，各省民政長，蒙藏事務局總裁及農商總長分擔，又盡係政府之官吏。

選舉之方法，則各選舉會一律定為用記名單記投票法，以得票較多數為當選，票同抽籤定之。但當選人資格，尚須經『約法會議議員資格審定會』審定，方能確定，所謂審定會者，其會長會員，均係由大總統選任之，人數以七人到十一人為限（一四）。

約法會議之內，設議長副議長各一人，由議員互選之，以得票過半數者為當選，投票至二次無人當選時，以第二次得票較多者二人決選之。議長為會議時之主席，執行議事規則，並指定議案審查員（一五），此外，約法會議設一秘書廳，分文書、議事、紀錄、庶務等四科，分掌各項事務，秘書長一人，由大總統任命，受議長之指揮，綜理本廳事務，監督本廳職員，秘書科長共九人，由秘書長呈請大總統任命，此外尚由秘書長委任科員、速記士、書記士等若干人（一六）。

約法會議以議決增修約法案及附屬於約法之重要法案為其職權。但約法會議議決事件，咨由大總統裁可公布之。即約法會議議案之最後決定，尚須由於大總統之裁可。特當時約法會議議員，均係袁家人物，其所議

決，自屬袁氏之意旨，不至於公布也。

約法會議後於三年二月十八日舉行開會式，於四月二十九日議定新約法，亦即袁氏之三年新約法是。

第二節　大總統選舉法及其修改

如前所述，在民國二年國會未被解散之時，曾經於是年十月四日議決大總統選舉法，產生了第一任大總統袁世凱。約法會議成立以後，除頒布新約法之外，又於三年十二月二十八日，通過修改大總統選舉法，茲將改前後之大總統選舉法，論述於次：

第一項　修改前之大總統選舉法

修改前之大總統選舉法，係於二年十月四日通過於兩院議員組成之憲法會議，本為憲法草案之一部份，特因當時政局關係，先行議決，議決之後，於十月六日開大總統選舉會，選袁世凱為大總統，其選舉制度之要點如次：

（一）被選舉資格　中華民國人民，完全享有公權，年滿四十歲以上，並住居國內滿十年以上者，得被選舉為大總統（一七）。分別言之，即為國籍，年齡，住居期限，公權之限制、副總統之被選舉資格，與此同。

（二）選舉方法　大總統由國會議員組織總統選舉會選舉之。以選舉人總數三分之二以上之列席，用無記名投票行之，以得票滿投票人數四分三者為當選。但兩次投票，無人當選時，就第二次得票較多者二名決選之，以得票過投副人數之半者為當選。副總統之選舉，與此同。

（三）任期　大總統任期五年，如再被選，得連任一次，大總統任期滿前三個月，國會議員須自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉，大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統年滿之日止，大總統因故不能執行職務時，以副總統代理之，副總統同時缺位時，由國務院攝行其職務，同時國會議員於三個月內自行集會，組織總統選舉會，行次任大總統之選舉，大總應於任滿之日解職，如屆期次任大總統尚未選出，或選

出後尚未就職，次任副總統亦不能代理時，由國務院攝行其職務。如副總統缺位。應即補選。

（四）職權　大總統之職權，在憲法未規定以前，暫依臨時約法關於臨時大總統之規定。

上述總統選舉法為憲法草案之一部先行議決者，抑亦民國惟一之曾經應用之一部分根本法，當憲法起草委員會討論之時，「主張最多。有主張由人民直接選舉者，有主張由兩院會合作為選舉機關者，有主張人民投票，不得結果時，由國會決選者，有主張由省議會投票，以國會為決選機關者，有主張以各省省議會之一部分加入國會與合併投票選舉者，凡以上主張，起草會皆未採用，係採用由參衆兩院議員組織國民議會選舉，查此類機關，各國不一，如美國由國民投票，選出選舉人，由選舉人再行投票選舉；但中國交通不便，且有種種窒礙，萬難仿行，如法國以兩院議員會合，作為國民會議，即作選舉總統之機關，法之國民會議，即法所定為國家最高機關，凡修正憲法，選舉總統，皆歸國民會議執行，但我國絕非採此種主義，實無含有採國家機關之意味。故此次之選舉會，並非以民國最高機關之兩院，合併為國家最高機關，係以兩院議員組織選舉會，蓋純以兩院份子作基礎，絕非如法國以兩院合併機關為國家最高機關也。」（一八）上述為憲法起草委員長湯漪之說明，不過，無論如何；此種規定，雖未必盡善，而在內閣制之下，尚不足為大病也。

第二項　修改後之大總統選舉法

民國三年八月十八日，代行立法院之參政院，逢迎袁世凱之意見，建設修改前述之大總統選舉法，同月二十四日，袁氏咨約法會議修改，同年十二月二十八日，通過修正案，翌日即由袁氏公布。修改之要點如次：

（一）關於被選舉資格者　原定之「中華民國人民」改為「有中華民國國籍之男子，」原定「住居國內滿十年以上」改為「滿二十年以上」，即為增加男性與居住時間之限制（一九）。

（二）關於選舉制度者　舊制為由「國會議員組織總統選舉會選舉之」，修改以後，其制度完全不同，即如次：

（甲）大總統選舉會　由參政院參政互選五十人，立法院議員（參看本章第六、七兩節）互選五十人，

此項互選，用記名連記投票法，以得票較多者當選，每屆組織大總統選舉會，立法院在閉會期內時，則以在京議員之名次在前者五十人爲大總統選舉會會員。大總統選舉會，由大總統召集，於每屆選舉期前三日內組織之。

（乙）大總統候選人　大總統當選者之資格，前已說明，但在實際上，其能爲候選人者僅四人。其一，爲現任總統推薦三人，每屆行大總統選舉時，大總統代表民意，敬謹推薦有被選舉爲大總統資格者三人。此項被推薦之姓名，由大總統先期敬謹親書於嘉禾金簡。鈐蓋國璽，密貯金匱，於大總統府特設尊藏金匱石室尊藏之，金匱之管鑰，大總統掌之；石室之管鑰，大總統及參政院院長國務卿分掌之；非奉大總統之命令，不得開啓。其二爲現任大總統，大總統選舉會，除就被推薦三人投票外，得對於現任大總統投票。

（丙）選舉票計算方法　選舉大總統以會員四分三以上到會，用記名單記投票法，得票滿投票人總數三分二以上者爲當選，若皆不足當選票額時，就得票多數之二人，行決選，以得票較多者爲當選。

（三　任期　大總統任期十年，得連任。大總統任期未滿，因故去職時，應於三日內組織大總統臨時選舉會，臨時選舉未舉行前，大總統職權由副總統依約法第二十九條之規定行之（按係指民三五月一日頒布之新約法）如副總統同時因故去職，或現不在京及有其他事故，不能代行時，由國務卿攝行其職權。但上述推薦大總統候選人之權，不能代行。副總統之任期，與大總統同，任滿或任期未滿因故去職時，由連任或繼任之大總統，推薦有與被選爲大總統同等資格者三人，準用選舉大總統之規定行之。不過對於任期，又與以無限制延長之可能。卽每屆應行選舉大總統之年，參政院參政認爲政治上有必要時，得以三分二以上之同意，爲現任大總統連任之議決，由大總統公佈之。

當時之如此修改，一則以爲新約法成立，舊大總統選舉法根本動搖爲辭，再則以或因內政關係，未便爲根本之動搖，或因國際情形，尙餘有未盡之責任，因之當使參政院特有決定現任大總統繼任之權（二〇），特如此規定，直可使大總統由終身而變世襲也。

第三節　新約法之基本精神

約法會議於三年二月十八日舉行開會式，孫毓筠當選爲議長，施愚爲副議長。袁世凱於三月二十日，以增修約法大綱案咨交約法會議，認爲「民國草創，根本大法，雖不能不取法於共和先進諸國，而事事削足適履，究其實，或將以利吾國者始，而害吾國終，福吾民者求，而禍吾民者應。治亂興亡，各國憲史，具有前事。民國初基，敢忘殷鑒。故爲目前建設國家計，根本法上之關係，宜有兩種時期，蓋增修約法爲一時期，制定憲法又爲一時期，質言之，則施行約法爲一時期，而施行憲法當別爲一時期也。」（二二）由約法會議討論審查，終於民國三年四月二十九日，議決新約法，同年五月一日，由袁世凱以大總統令公佈。

新約法之特質，一言以蔽之，即爲採用極端集權主義，依據此新約法而產生之各機關，以下當分別敍述，茲先舉出兩點，以概括新約法中整個政制之意義。

第一，新約法推翻臨時約法中之內閣制：臨時約法係採內閣制之原則，前已述及。所謂內閣制者，其最大特點，在於元首不負實際政治責任，而由內閣代爲行使職權，而內閣則須向國會負責。新約法將臨時約法中之「國務員輔佐大總統，負其責任」與「國務員於大總統提出法律案，公佈法律，及公佈命令時須副署之」等規定取消，而代以大總統總攬統治權之制度（參看本章第四節）。

第二，新約法並未採用總統制：在總統制政府之下，大總統之權力，雖較內閣制度爲大，但其與立法，司法兩種機關，實爲鼎足而三，互相牽制，而非將大總統建立在一切政治機構之上。但在新約法之中，一方因擴充大總統之權力，他方又取消一切對於大總統之有效的控制。因之，新約法不能認爲係採用總統制者。

第四節　大總統與總統府之組織

第一項　大總統之職權

新約法中之大總統，係居於負實際政治責任之地位，不惟爲「國之元首，總攬統治權，」「代表中華民

國，」而且大總統之行動，乃「對國民之全體負責任」，換言之，大總統在整個政治機構中，不時保有一般元首之「代表」資格，而且在實際政治上，亦復不受其他機關之牽制，而直接向國民負責。不過吾人所應與注意者，大總統雖向國民負責，但大總統不惟不由國民直接產生，而且依據新約法之規定，「國民」也者，從無構成一種政治組織以實行其政治機能之機會。詳言之，大總統雖因取得政治上之獨立地位，而有向國民負責之義務，但國民卻無追訴大總統責任之方法。（參看本章其他各項，即可明瞭），以大總統地位若是之高，其權力自亦非常澎漲，分述如次（二二）：

（一）關於立法院之集會開會停會閉會及解散之權　新約法第十七條規定，「大總統召集立法院，宣告開會停會閉會」而且「大總統經參政院之同意」，可「解散立法院」，參政院為大總統所任命，因之，此種限制，殆等於零，其惟一關於解散之限制，為「須自解散之日起六個月以內，選舉新議員，並召集之。」以元首而能解散立法機關，從亦可知新約法之非總統制。

（二）公佈法律權　新約法規定立法院議決之法律案，由大總統公佈施行。

（三）命令權　新約法規定大總統為增進公益或執行法律，或基於法律之委任，發布命令，並得使發布之。但不得以命令變更法律。

（四）關於制定法律之權　此項權力，可分兩種：一為提案權，新約法第十八條規定：「大總統提出法律案及預算案於立法院；」一為覆議權，同法第三十四條第二項規定：「立法院議決之法律案，大總統否認時，得聲明理由，交院覆議；如立法院出席議員三分二仍執前議而大總統認為於內政外交有重大危害或執行有重大障礙時，經參政院之同意，得不公布之。」此項權力，大總統可以立法院少數人之擁護而控制多數人之見解，至於參政院同意之限制，則殆等具文，因參政院人員，係由大總統之任命，實無不同意之理。

（五）制定官制官規權　新約法與大總統以制定官制官規之權，而取消其任何限制，此與臨時約法之規定須交參議院議決者，又大不同。

（六）財政權　財政爲整個國家之收支，動輒影響人民負担。因之，在民主國中，財政權常操之於人民代表機關。新約法對於此點，除將預算案之提出，交之大總統外；並規定凡（一）法律上屬於國家之義務者；（二）法律上之規定所必需者；（三）履行條約所必需者，及（四）陸、海軍編制所必需者等項之支出，非經大總統之同意，不能廢除或裁減之。不寧惟是，爲國際戰爭或勘定內亂及其他非常事變，不能召集立法院時，大總統經參政院之同意，得爲財政緊急處分，但須於次期立法院開會之始，請求追認。

（七）任免權　新約法將政府定爲總統集權制，因之，一切行政人員，甚至於政府之一切官吏，殆均係屬員性質，新約法規定大總統任免文武職官，在原則上，取消對於大總統任免權之任何限制。

（八）軍事權　新約法不惟與大總統以陸、海軍大元帥之名義，而且與以統率全國陸、海軍，決定陸、海軍之編制及兵額之大權，全部軍權，盡屬之大總統，此爲近世民主國所鮮有者。

（九）外交權　所謂外交權，係指對外事務之處理權而言，大別言之，可分三類，即使節權、締約權及宣戰權。關於使節權者，新約法規定大總統接受外國大使公使，但未規定派遣使節，不過當可認爲已行包括在上述任免權之『文武職官』之內。關於締約權者，定爲大總統締結條約，但變更領土或增加人民負担之條款，須經立法院之同意。

（十）戒嚴權　此項權力，與人民之權利自由，有密切之關係，因之，各國制度雖異，其出之慎重則一。新約法第二十六條規定：『大總統依法律宣告戒嚴，』根據當時行使的戒嚴法，對於大總統之宣告戒嚴，初無法定手續之限制，祗惟戒嚴條件之列舉，而此種條件，又極富於彈性（一一三）。不寧惟是，新約法又規定：『大總統爲維持公安或防禦非常災害，事機緊急，不能召集立法院時，經參政院之同意，得發布與法律有同等效力之教令，但須於次期立法院開會之始，請求追認。前項教令，立法院否認時，嗣後即失其效力。』

（十一）榮賞權　新約法與大總統以『頒給爵位勳章並其他榮典』之權，所謂『爵位』，本爲共和國之所不宜，而新約法亦規定之，實有過分保守之氣味。

（十二）赦免權　新約法與大總統以『宣告大赦、特赦、減刑、復權，但大赦須經立法院之同意』，因立

法院同意之限制，初不足恃，此項權力，實易損及司法獨立與法律之權威。

如上所述，可知大總統不獨負有實際政治責任，而且其職權，實超乎一切行政首領應有權力之外，其惟一立法機關爲立法院與參政院，後者由於總統任命，前者亦未能與近代人民代表機關相比（參看本章第七節。）何況後來又命令以參政院代行立法院職權，以此推論，新約法中之大總統，其權力與專制國家之君主，殆相去無幾。

第二項　總統府之組織

三年五月一日，新約法頒布以後，大總統權力，大爲伸張，隨之，總統府之組織，亦趨於重要。當時總統府之組織，大別言之，可分兩種：一爲政務機關，一爲軍務機關，前者卽政事堂及其附屬各機關，後者卽陸、海軍大元帥統率辦事處。兩種機關，均爲總統府組織之一部，而所謂政事堂者，卽國務院之後身，因取消內閣制之結果，乃將此項機關，歸入總統府之內。

第一目　政事堂及其附屬機關

新約法頒布之日，袁世凱卽依據新約法第三十九條「行政以大總統爲首長，置國務卿一人贊襄之」之規定，下令廢止國務院官制，組織總統府政事堂，一切呈報國務總理之事件，一律改呈大總統，委任國務卿以代替前之國務總理，並重委各部總長（二四）。

一　國務卿及左右丞　政事堂設國務卿一人，贊襄大總統政務，又設左右丞，贊助國務卿，與聞政事。此兩項官吏，在實際上，卽行政機關之首領，而由之向總統負責。是以其性質頗爲重要。此外又設參議八人，以司審議法令（二五）。

二　各局所　政事堂又設五局一所，其組織與職權，簡述如下（二六）：

（一）法制局　法制局掌（一）擬定法律命令案事項；（二）審定各部院擬訂之法律命令案事項；（三）撰定及審定禮制案事項；（四）調查編譯各國法制事項；及（五）保存法律命令之正本事項。法制局除設局長一人，

[illegible]人，承局長命，掌擬定撰定及審定法律命令禮制案事務，僉事六人，承局長命，分掌本局文書、會計、庶務、編譯六人，承局長命，掌理編譯事務；主事十八人，承長官命，分理繕校及其他庶務。並得酌聘調查員。

（二）機要局　機要局掌（一）頒佈命令，恭請鈐章；（二）核擬命令及各項文電；（三）收發京外官署[illegible]；（四）典守印信；（五）審核各部事務；（六）關於清室來往文件；（七）關於立法院來往文件；（八）與政事堂各局所人員接洽事件；（九）保管圖書；及（十）編輯檔案。機要局設局長一人，參事六人，僉事十六人，承長官命，掌理上述各項職掌；主事若干人，

（三）銓敍局　銓敍局掌（一）關於文官任免事項；（二）關於文官陞轉事項；（三）關於文官資格審查事項；（四）關於存記人員註册開單事項；（五）關於文官考試事項；（六）關於勳績考核事項。；（七）關於恩給及撫卹事項；（八）關於爵位勳章並其人榮典授與事項；及（九）關於外國勳章授領及佩帶事項。銓敍局設局長一人，參事二人，承局長命，審議本局事務，僉事六人，承局長命，分掌本局事務；主事十二人，承長官命，分理繕校及其他庶務。

（四）主計局　主計局掌（一）籌議關於財政事項；（二）稽核關於預算事項；（三）關於財政文件之擬定及編輯保存事項；及（四）關於統計事項。主計局除局長外，設參事四人，僉事四人，承長官命，分掌上列各職掌；主事若干人，承長官命，襄助編輯保存佐理繕校事務。

（五）印鑄局　印鑄局掌（一）製造印刷官文書及其他用紙事項；（二）刊行公報法令全書及職員錄事項，及（三）鑄造勳章、徽章、印信、圖記及其他物品事項。印鑄局設局長一人，參事二人，承局長命，審議本局事務，僉事四人，承局長之命，分掌本局事務；技正二人，技士十六人，承長官命，分掌技術事務；主事十人，承長官命，分理繕校及其他庶務。

（六）司務所　司務所掌（一）關於政事堂人員之進退登記事項；（二）關於官產官物之保管及購置事項，（三）關於政事堂之經費及預算決算事項；及（四）關於政事堂工程及工役事項，及（五）其他不屬於各局事

務。商務所設所長一人，僉事二人，分掌上列各職務；主事若干人，承長官命，佐事庶務。

此外，各局所因事務之繁簡，得添設辦事員若干人。

第二目　陸海軍大元帥統率辦事處

新約法規定大總統為陸、海軍大元帥。而且賦與大總統以統率全國陸、海軍之權力；因之，袁世凱即依據此種規定在大總統府設統率辦事處　辦事處設三所，分辦各種事宜，每所設主任一員，助理員若干人，此外，又設總務廳長，以監督處內三所事務，參議八員，隨同計劃一切。頒發軍令事件，暨以大元帥命令行之，統率辦事處之辦事員，包括參謀總長，陸軍總長，海軍總長，大元帥特派之高級軍官及總務廳長。本處會議事件，有與外交、內務、財政、交通各部相關係時，應奉令召該部總長列入議席，並得隨時向各部調取人員來處辦事。此項辦事處之設立，其目的在於集中軍權，否則以總統府而設一軍事機關，殊難解釋，總統雖有軍權，亦儘可由各該部行之也（二七）。

第五節　各部官制之變更

整個政府機構，既有大規模之變更，則各部官制之變動，實為自然之結果，袁世凱於三年七月十日，以大總統令，公布修正外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部官制（二八）茲述其變更如次：

第一項　各部總長之地位

在臨時約法時代，國務院負實際政治責任，各部總長即為國務員，當時之部，實為行政機關之主幹。新約法廢內閣制為總統集權制，總長之地位，當然變更，因之，各部一律改為直隸於大總統，成為大總統的附屬機關。各部總長之地位，因之而降低，其職權亦與前不同，改定為（一）承大總統之命，管理本部事務，監督所屬職員，及各官署；（二）對於各省巡按使及各地方最高級行政長官之執行本部主管事務，有監察指示之責，

、（三）於主管事務，對於各省巡按使及各地方最高級行政長官之命令或處分，認為違背法令，或踰越權限者，得呈請大總統核奪。此種職權，往昔之總長皆有之，而且無須一一向大總統請示，因之，新約法下之總長，其地位固有變更，而職權亦大為減小。

此外，在各部官制之中，部之職權，以前一律定為總長所有，（在事實上，即承認總長為各該部職權之行使者，）現在則均改為各部所有，等於分裂部與總長之職權。而且依上舉（一）項總長職權，有『承大總統之命』之限制，則在事實上，總長僅為大總統執行治權之代表人，而失其獨立之地位。

第二項　部之組織

一　總次長　除總長數目仍舊外，次長則內務、財政、陸軍、交通等四部一律改為二人，其他各部照舊。

二　局司　除各部總務廳仍舊外，取消往昔之設局，僅有司之存在，其情形如下：

部名	司數	司名稱
外交部	三	政務司　通商司　交際司
內務部	五	民治司　警政司　職方司　典禮司　考績司
財政部	五	賦稅司　會計司　泉幣司　公債司　庫藏司
司法部	三	民事司　刑事司　監獄司
陸軍部	八	軍衡司　軍務司　軍械司　軍學司　軍需司　軍醫司　軍法司　軍牧司
海軍部	六	軍衡司　軍務司　軍械司　軍學司　軍需司　軍法司

教育部	三	普通教育司　專門教育司　社會教育司
農商部	四	鑛政司　農林司　工商司　漁牧司
交通部	六	路政司　路[illegible]司　郵傳司　綜核司　鐵路會計司　會計司　[illegible]司

三　部員　各部之部員，有普通與特種二者，修改官制後，各部之普通部員如次：

部名	參事	司長	秘書	僉事	主事
外交部	四	三	四	三六	六〇
內務部	四	五	四	四四	九〇
財政部	四	五	四	四〇	七〇
陸軍部	四	四	八		
海軍部	四	四	六		
司法部	四	三	四	一九	六〇
教育部	三	四	四	二四	四二
農商部	四	四	四	三二	五〇
交通部	四	四	六	三二	七〇

陸軍部以科長及一等軍法官代僉事，人數由總長呈請大總統以教令定之，但至多不得過五十人，以科員二等軍法官及司副官代主事，員額以總長呈請大總統以教令定之，但至多不得逾二百人；海軍部以科長代僉事，科員及司副官代主事，員額均由總長呈請大總統以教令定之，但前者至多不得逾五十人，後者不得逾一百八。其職權則均未變動，因必要各部得用雇員（陸、海兩部未規定可否。）

此外，對於各部之特別職員，亦略有變動，茲略如次：

部名	技正	技士	副官	纂譯官	視察	視學	技監
外交部							
內務部	四	一〇					
財政部	一	二					
陸軍部			六	四			
海軍部	四	八	一〇		八		
教育部	一	二				一六	
農商部	一六	三二					
交通部	一二	二二					

修正後之外交部官制，未有特種職員之規定。

第六節　參政院

參政院爲新約法中機關之一，三年五月二十四日，由袁世凱公布約法會議議決之參政院組織法，同二十六日，袁氏任命黎元洪爲參政院院長，汪大燮等七十八人爲參政院參政（汪氏兼副院長，）該院卽告成立，其組織職權如次

第一項　參政院之組織

一　參政　參政院設參政五十至七十人，由大總統就具有（一）有勳勞於國家者；（二）有法律政治之專門學識者；（三）有行政之經驗者；（四）碩學通儒，有經世著述者；及（五）富於實業之學識經驗者等資格之一者簡任之（二九）。

二　院長　參政院設院長一人。由大總統特任；副院長一人，由大總統於參政中特任之，院長總理全院事務，會議時以院長爲議長；副院長輔佐院長，院長有事故時，代行其職務，開會投票，遇有可否同數時，取決於議長。

三　秘書廳　參政院設秘書廳，掌理關於預備會議及議事並文書、記錄、庶務、會計事務，由大總統任命秘書長一人，承院長之命，綜理本廳事務指揮監督所屬職員。再由秘書長詳由院長呈請大總統任命秘書六人，僉事八人；詳由院長委任主事十六人，共同辦理本廳事務，必要時，並得雇用速記及書記（三〇）。

第二項　參政院之職權

參政院爲諮詢機關，「應大總統之諮詢，審議重要政務」（三一）。其職權分述如次

（一）爲「交議」者　凡左列各款，由大總統交參政院議決之：

一、依約法所定，須經參政院同意事件。按約法所定，須經參政院同意者，爲（一）大總統之解散

立法院；（二）大總統在不能召集立法院時，發布與法律有同等效力之教令；（三）大總統之財政緊急處分；（四）組織憲法起草委員會，起草憲法，並由參政院參審定憲法案；及（五）不公布立法院通過兩次之法律案（三二）。

二、約法及附屬於約法各法律疑義之解釋事件。

三、行政官署與司法官署之權限爭議案件。

（二）爲「諮詢」者　凡左列各款，大總統得諮詢參政院，徵集其意見：

一、關於締結條約事件

二、關於設置行政官署事件

三、關於整理財政事件

四、關於振興教育事件

五、關於擴充實業事件

六、其他大總統特交事件

（三）爲「建議」者　參政院對於上述一到五各項事件，得建議於大總統，此項建議之提案，須有參政十人以上之連署。

參政院對於上述事項之議決，其法定人數不同。關於交議之（一）項，即依約法所定，須經參政院同意事件，以參政三分二以上之出席，出席參政三分二以上之議決行之，至於其他各項，以參政過半數之出席，出席參政過半數之議決行之，可否同數，取決於議長。

如上所述，參政院之職權，實超出「諮詢」範圍之外，而賦有若干特權：第一爲解釋約法權，第二爲決定行政官署與司法官署之權限爭議，第三爲起草憲法權，第四爲對於大總統若干重要行動之同意權（立法院之解散，與法律有同等效力之教令，財政緊急處分，以及不公布立法院通過兩次之法律案。）其後於三年六月二十

九日，又由袁世凱下令，遵約法第六十八條的規定：「立法院未成立以前，以參政院代行其職權，」令參政院代行立法院的職權，於是舉立法院之權，悉爲參政院所行使，直至五年六月二十九日，參政院方宣告取銷。

第七節　立法院

立法院爲新約法中所規定之立法機關，雖曾宣布籌備，但始終未及成立，其權力則由參政院代行。爲參考計，茲述其組織與職權如次：

第一項　立法院議員之選舉

一　名額之分配　立法院以左列各議員組織之（三三）。

一、中央特別選舉會選出者四十八人，

二、各省選舉依左列定額選出者二百零二人：

直隸、奉天、山東、河南、江蘇、江西、浙江、湖北、四川、廣東等十省，每省選出十人；

吉林、山西、安徽、福建、湖南、陝西等六省，每省選出九人；

黑龍江、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州等六省，每省選出八人；

三、各特別行政區域選舉會，依左列定額選出者九人；

京兆四人；

熱河二人；

綏遠一人，

察哈爾一人，

川邊一人。

四、蒙古、西藏、青海各選舉會，依左列定額選出者二十四人：

內外蒙古十六人，

西藏六人，

青海二人。

二 選舉與被選舉者之資格 各選舉會之選舉與被選舉者之限制，不盡相同，分述如次（三四）：

（一）有選舉權者 各種選舉會之有選舉權如下：

（甲）中央特別選舉會 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名時，現住京師，具有（一）有勳勞於國家者，（二）任高等官吏一年以上者，（三）碩學通儒，（四）在本國或外國高等專門以上學校三年以上畢業，或有與高等專門以上學校畢業相當之資格者，（五）在高等專門以上學校充教員二年以上者，（六）有一萬元以上之不動產者，（七）有商、工、實業資本一萬元以上者，（八）八旗王世爵世職及（九）華僑在國外有商工實業資本三萬元以上者等資格之一者得爲選舉人。

（乙）各省及各特別行政區域選舉會 凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，於調查選舉人名以前，在該選舉區內，住居滿一年以上，具有（一）任高等官吏者，（二）在中學校以上畢業或有與中學校以上畢業相當之資格者，（三）有五千元以上之不動產者，（四）有商、工、實業資本五千元以上者等資格之一者得爲選舉人。但在京兆地方之八旗人民，於（二）項資格，得以在高等小學校畢業或有與高等小學畢業相當之資格者爲選舉人，其（三）項資格，得以動產計算之。

（丙）藏、蒙、青海選舉會 凡年滿三十歲以上之王公世爵世職及其他相當人員得爲選舉人，不以前二種所列各項資格爲限。

（二）有被選舉權者 被選舉之限制，有初選、複選（詳見後）之別，玆述如次：

（甲）各省及各特別行政區域之初選選舉會，以選舉人之具有（一）有上述（乙）（一）資格而其經驗至一年以上者，（二）有上述（乙）、（二）資格而繼續在高等專門以上學校肄業及在高等專門以上學校畢業或有與高等專

門學校畢業相當之資格者，（三）有上述（乙）（三）資格而其不動產價格滿一萬元以上者，及（四）有上述（乙）（四）資格而其資本額滿一萬元以上者等資格之一者，爲初選校選舉人。

（乙）除上述對於初選之特別規定外，其他選舉（卽包括復選以及「各省與各特別行政區域」以外之選舉），則以有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，具有（一）有勳勞於國家者，（二）任高等官吏五年以上者，（三）碩學通儒，（四）在本國或外國高等專門以上學校三年以上畢業，或有與高等專門學校畢業相當之資格者，（五）在高等專門以上學校充教員三年以上者（六）有三萬元以上之不動產者及（七）有商、工、實業資本三萬元以上者等資格之一者，爲被選舉人，得被選爲立法院議員。但蒙、藏、青海於前項各款資格外，得以王公世爵，世職及其他相當人員爲被選舉人。

（三）取消選舉權者　凡係（一）褫奪公權，尚未復權者，（二）犯刑律徒刑以上之罪，尚未判決無罪者，（三）受破產之宣告，確定後尚未撤銷者，（四）有精神病者，（五）不通文義者及（六）依預戒法應受預戒者（三五）等各項情形之一者，不得有選舉權及被選舉權。

（四）停止選舉權與被選舉權者　凡係（一）現任國務卿及各部總長，（二）現任參政院長，（三）現任平政院長及評事，都肅政史及肅政史，審計院長及審計官，協審官，蒙、藏院總裁，（四）現任各省及各特別行政區域行政長官，（五）現任司法官，（六）現役陸海軍人及在徵調期間之續備軍人，（七）現任警察官，（八）僧道及其他宗教師等各人，停止其選舉權與被選舉權，但（八）項不適用於蒙、藏，青海。

（五）停止被選舉權者　凡（一）小學校教師及（二）各學校肄業生停止其被選舉權，（三）選舉監督及投票開票管理員於其選舉區內，停止其被選舉權，但蒙、藏、青海之管理員，不在此限。

上述之選舉權制度，或則過重身分與財產，將使有權參加者寥無幾人，或則其規定過於抽象，如「碩學通儒」之類，其缺點均爲一望而知，無俟多所評述。

三　選舉方法　全國之各種選舉會，並不一律，中央特別選舉會及蒙、藏青海選舉會，依單選制之方法行

之，各省及各特別行政區域，依複選制之方法行之，所謂複選制者，即將選舉分為初選複選兩步，各省及各特別行政區域之初選舉，以縣為選舉區，覆選則以省及特別行政區域為選舉區（三六）。各選舉單位，均採選舉監督與調查選舉資格機關，中央特別選舉會以內務總長為選舉監督，蒙、藏、青海以蒙藏院總裁為選舉監督，覆選區以該省或該特別行政區域之行政長官為選舉監督，初選區則以縣知事充之。但蒙、藏、青海，得委託各該地方行政長官為代理。

調查選舉資格機關，亦頗重要，初選區，覆選區，中央特別選舉會及蒙、藏、青海均由各該選舉監督委人組織調查會，負責調查選舉及被選舉者之資格，但決定名册時，應由各該會調查員總數三分二以上之同意行之。此外，在京師及各覆選區設有選舉資格審查會，初選區之調查名册，以一律報齊送交選舉資格審查會之日為調查確定：中央及蒙、藏、青海，各省各特別行政區域，則以送全國選舉資格審查會之日為調查確定。全國選舉資格審查會之組織，由大總統就（一）大理院長及推事，（二）平政院長及推事，（三）肅政廳都肅政史及肅政史，（四）高等以上檢察長及檢察官，（五）政事堂各局及各部院參事及（六）其他曾任高等官吏富於學識經驗者各員中，選任三十人以內之審查員組織之。並由大總統特派審查員中之一人為會長。審查時，以審查員總數四分三以上之列席，列席審查員三分二以上之同意決定之。各覆選區之選舉資格審查會，由各該覆選監督就（一）各監督公署薦任以上職員，（二）高等審判廳廳長及推事，（三）高等檢察廳檢察長及檢察官，（四）高等專門以上學校校長，及（五）其他曾任高等官吏，富於學識經驗者等各員中，選派十人至二十人組織之。並由該選舉監督將各該員姓名籍貫年齡及其資格，呈報於大總統，派令審查員中之一人為會長。審查時以審查員總數三分二以上之列席，列席審查員過半數之同意決定之，可否同數，取決於會長。

關於選舉程序，第一即為選舉資格之調查，此項調查，無論單選舉覆選舉，均係由各該選舉單位之選舉監督，令該選舉資格調查會調查選舉人及被選舉人，然後分別送交各該直轄之審查會審查，審查畢，由選舉監督召集選民投票，所不同者，覆選係分初選，復選兩次，蒙、藏、青海除由選舉監督令調查會調查外，并得託各

地長官代爲調查，並可託地方長官組織選舉分會，又得在京聯合組織選舉會，依法選舉。

第二爲名額之分配，除單選及複選區已有法令規定外，其初選區之初選當選人名額，定爲議員名額五十倍，由覆選監督就該覆選區議員名額用五十乘之，爲該覆選區內初選當選人，分配於各初選區，初選當選人之分配，由覆選監督以該覆選區應出之初選當選人名額，除全區選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名，得選當選人一名，再以此數分除各初選區，其商數即爲各該初選區應出之初選當選人名額，其有選舉人數不敷選出當選人一名，或敷選若干人之外，仍有零數，致當選人不足額者，比較初選舉區零數之多寡，將餘數依次歸零數較多之區選出之，若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，以抽籤定之。

上述兩步完成後，即開始選舉，在初選區由初選監督召集選舉人於該監督駐在地組織選舉會依法選舉。初選當選人必須得有法定票額，此項票額，係以初選區應出之當選人名額，除投票人總數，以得數三分之一爲當選票額，非得票滿額者，不得爲初選當選人，凡投票至二次，因不滿當選票額致無人當選或當選人不足定額時，由初選監督在原投票所比較各次得票較多者，加倍開列姓名決選之，以得票額較多者爲當選。當選人名次，以選出之先後爲序，同次選出者以得票多寡爲序，票同抽籤定之。凡得票滿當選票額，因初審當選人足額不能當選者，即作爲初選候補當選之。

初選當選人選出後，由該當選人齊集舉行覆選，即選舉議員，覆選之計算，係以本區應出議員名額除投票人總數，以得數三分之二爲當選票額，非得票滿額者，不得爲覆選當選人（即議員）。凡投票至二次因不滿當選票額時，採用與初選相同之決選辦法，覆選當選人足額後，並依該區應出議員名額，選出同數之候補當選人，其制度與前同。至於當選人之名次排列，與初選同。

關於單選舉者，（即包括中央、蒙、藏、青海等），選舉法未規定，不過依立法院議員選舉法第九十一條之規定「中央特別選舉會及蒙、藏、青海選舉會之選舉，除本法別有規定外，準用初覆選舉各條之規定行之」。故此項單選舉之投票，當採覆選時之辦法。

四　任期　議員任期四年，如有辭職者，付　議決定。遇有缺額，由立法院咨請大總統以該　選舉會之候補當選人遞補之。其任期以補足缺額議員之任期為限（三七）。

第二項　立法院之職權

立法院之職權，茲分項說明如次（三八）：

（一）立法權　立法院本身可以提出法律案並議決法律（三九）。但議員提出法律案，須有二十人以上之連署，其他提案，除別有規定者外，須有十人以上之連署，議員提出之法律案，如大總統依約法不與公布時，同會期內不得再行提出。

（二）財政權　立法院議決預算，但預算案會議時，議員提出修正之動議，非有二十人以上之贊成，不得作為議題，此外立法院並議決或承諾關於公債募集及國庫負擔之條件。

（三）外交權　大總統締結變更領土或增加人民負擔之條約，須經立法院之同意。

（四）顧問權　答復大總統諮詢事件。

（五）受理請願權　受理人民請願，但人民請願書，必須有議員五人以上之介紹，方可接受，非經審議，不得受理，而且請願如抵觸約法，干預審判，對政府或議會措詞不守相當之敬禮，以及請願書不合程式者，均不得受理。

（六）建議權　立法院得提出關於法律及其他事件之意見，建議於大總統，惟此種建議，必須議員十人以上之連署，方可提出。

（七）質問權　立法院得提出關於政治上之疑義，要求大總統答復，但大總統認為須秘密者，得不答復，而且此項建議，必須議員二十人以上之連署，方可提出。

（八）彈劾權　立法院對於大總統有謀叛行為時，以總議員五分四以上之出席，出席議員四分三以上之可

決，提起彈劾之訴訟於大理院。

（九）大赦同意權　大總統宣告大赦，須經立法院之同意。

（十）決定議員資格權　立法院議員到院後，發見議員之資格有疑義時，由議長指任議員十三人以上，組織特別委員會審查之，審查之結果，交院議定之。

上述除第（八）項外，立法院之議決，概以出席議員過半數之同意行之，可否同數，取決於議長。

第三項　議員之特權

議員得支公費旅費，除蒙、藏、青海得以行政官吏當選議員外，其他一律不得兼參政院參政及行政官吏。

議員對於院內之言論及表決，對於院外不負責任，除現行犯及關於內亂外患之犯罪外，會期中非得立法院許可，不得逮捕，此則與一般之規定相同（四〇）。

第四項　立法院之組織

一　議長副議長　議長副議長之選舉，用記名單記投票法分別行之，投票至二次無人當選時，各以第二次得票較多者二人決選之，議長決定議事日程，維持院內秩序，整理議事，對於院外，為立法院之代表，對內並指揮秘書及所屬職員，議長有事故時，副議長代行其職權，議長副議長之任期，以議員任期期滿為限（四一）。

二　秘書廳　立法院秘書廳設秘書長一人，簡任，由大總統任命之，秉承議長，綜理本廳事務，指揮監督本廳職員秘書六人，僉事十八人，薦任，承長官之命，掌理本廳各科事務；主事二十人，承長官命，助理各科事務；秘書廳之內，共設文書、議事、記錄、會計、庶務等五科，以分司各種事務（四二）。

四　委員會　立法院委員會分全院委員會，常任委員會，特別委員會三種（四三），因立法院既未開會亦未頒院法之類的法令，是以此項委員會，無詳情可舉。

五　警衛處　立法院設警備處，掌警衛事務（四四）。

第五項　立法院會期及其議事規則

立法院每年召集之會期，以四個月爲限，即自每年九月一日起至十二月末日止，但大總統認爲必要時，得延長其會期，惟延長期間，以兩個月爲限。大總統得閉會期內，召集臨時會，臨時會之開會日期，由大總統以教令定之，其開會期間，不得逾常年會期三分之一。

立法院旣開議時，如大總統有停止會之宣告，其議事須即時中止之，但停會期間，每次不得逾十五日。立法院之閉會，於會期屆滿之前三日，宣告之。

至於立法院之議事手續，議事日程，由議長定之。關於法律或預算及其他重大議案，非經三讀會不得議決，但因大總統之要求或議員十八以上之動議，經院議可決時得省略之。大總統提出之議案，非經委員會審查，不得議決，但關係緊急，因大總統之要求，經院可決者，不在此限。議員對於議案有關係本身者，不得參預表決（四五）。

立法院組織法及立法院議員選舉法於三年十月二十七日公布，同月三十日又公布籌備立法院事務局官制（四六），停止籌備國會事務局，並下令進行選舉，隨後雖陸續頒布若干法令（四七），但立法院終於未曾召集。因之，有若干關於議事程序，初無規定。

第八節　審計院與審計制度

審計院即原有審計處之擴充，於民國三年六月十六日，以大總統令公布約法會議議決之審計院編制法而成立，直隸於大總統，依審計法審定國家歲出歲入之決算。茲分述如次：

第一項　審計院之組織

一　院長副院長　審計院置院長一人，由大總統特任，總理全院事務，指揮監督所屬職員，副院長一人，

由大總統簡任，佐理院長之職務（四八）。

二　書記室　審計院置書記室，書記長官一人，由院長呈請大總統任命；書記官五人，由院長委任。書記官長承院長副院長之指揮，綜理一切事務，監督所屬書記官，室內分機要、會計、庶務、編譯四科。此外，得設核算官，掌理核算事務（四九）。

三　審計官　審計院置審計官十五人，協審官二十七人，由院長呈請大總統任命，但須年滿三十歲以上具有下列資格之一者：

一、任薦任官以上行政職滿三年以上著有成績者

二、在專門以上學校習政治經濟之學，三年以上畢業並任行政職滿一年以上者。

四　廳　審計院設三廳，分掌審查中央各部主管之全國收支計算事項。每廳以審計官三人以上協審官四人以上組織之，各置廳長一人，由大總統於審計官中簡任之，承院長副院長之指揮，綜理一切事務，各廳均設四股，其事務之分配，由院長定之，並得由院長指定主任一人。

五　審查決算委員會　審計院設審查決算委員會，復審各廳審查報告，編製審查決算總報告暨審計成績報告書。院長為委員會會長，副院長為副會長，總理會務，另由院長副院長指定審計官協審官若干人，為委員，兼任會務。委員會置佐理員若干人，以核算官充之。

六　外債室　審計院設外債室。置華洋室長各一人，掌稽查外債事務，華室長以審計官充之，洋室長得延聘外國人員充之，並得置佐理員，以核算官或譯員充之。

此外，審計院得延聘本國或外國人員為顧問，必要時，並得酌用雇員。

第二項　審計院之職權

審計院之設立，其目的在於審定國家歲出歲入之決算（五〇），除法令規定之大總統副總統歲費暨政府機密費外，應行審定者如次（五一）：

一、總決算，

二、各官署每日之收支計算；

三、特別會計之收支計算；

四、官有物之收支計算；

五、由政府發給補助費或特與保證之收支計算；

六、法令特定爲應經審計院審定之收支計算。

第三項　審計制度

各種收支計算，由各該主管機關按期送交審計院（五二），由審計院用總會議或廳會議審查，審查畢，認爲正當者，應發給核准狀，解除出納官吏之責任，認爲不正當者，應通知該主管長官，執行處分，但出納官吏得提出辯明書，請求審計院再議，認爲應負賠償之責者，應通知該主管長官，限期追繳，除大總統特免外，該主管長官不得爲之減免，賠償事件之重大者，應由審計院呈報大總統行之。而在審查之時，如有必要，得行文查詢，（得限期答復，）派員調查或委託審查。

審計院議決出納官吏所管事項有不當行爲時，應隨時通知該管長官執行處分，此項處分，應由該管長官隨時報告審計院，對於各署署長官於出納事項，有違背法令或不正當之情事者，須呈報大總統，對於各地方關於審計事項，認爲有派員之必要時，得派遣審計官或協審官爲實地審查，派遣各地方之審計官或協審官，認該地方各官署職官於出納事項有違背法令或不正當之情事者，須呈報院長。

此外，審計院於每會計年度之終，須以審計成績，呈報大總統，對於預算及財政事項，得依其審計之經驗，陳述意見於大總統。

第九節　平政院與行政訴訟制度

中國為採用大陸制司法制度之國家，即將行政訴訟與普通民刑訴訟分離；因之，於普通法院之外，需要設理行政訴訟之機關，臨時約法及三年新約法均係如此規定。三年三月二十一日公布平政院編制法，同年四月十日公布糾彈例，五月十七日公布行政訴訟條例，訴願條例，七月二十日，將上述三項改為糾彈法，行政訴訟法，訴願法（內容與前大致相同），於是臨時約法時代未完成之司法制度，於此完成之。

第一項　平政院之組織

平政院直隸於大總統，其組織如次：

一　院長　平政院置院長一人，由大總統任命之，指揮監督全院事務，院長有事故時，由該院官等最高之平政院評事代理之，官等同者，以任官在前者代理之（五三）。

二　評事　平政院設評事，定額十五人，由平政院院長各部總長大理院院長及高等諮詢機關密薦年滿三歲，具有（一）任薦任官以上行政職三年以上著有成績者，（二）任司法職二年以上著有成績者；兩項資格之一者，呈由總統選擇任命之。評事在職中，不得為（一）政治結社及政談集會之社員或會員，（二）國會及地方議會會員，（三）律師或（四）商業之執事人。

三　庭　平政院置三庭，以執行審理權，由平政院評事五人組織之，此項評事，每庭必須有司法職出身一人或二人，評事之分庭，由院長行之，但須呈報大總統，分庭後，非因不得已之事由，一年內各庭不得更調。每庭以平政院評事一人為庭長，由平政院院長開列平政院評事呈請大總統任命之，庭長有事故時，以該庭官等最高之平政院評事代理之，官等同者，以任命在前者代理之（五四）。

四　肅政廳　平政院設肅政廳，但肅政廳對於平政院，獨立行使其職務，同時，肅政廳尚具有彈劾機關之性質，另行說明（參看本章第六節。）

五　書記處　平政院設書記處，分記錄、文牘、會計及庶務等四科。書記官掌理訴訟紀錄、統計、會計、文牘、及其他庶務，書記官須具有薦任文職或委任文職資格之一。薦任書記官由平政院院長呈請大總統任命

之，委任書記官由平政院院長任命之，書記官聽受各庭之指揮。

六　平政院總會議　平政院得設平政院總會議，以院長及評事組織之，應經總會議議決之事項，除法令有特別規定者外，由院長定之，會議時，以院長為議長，非有評事全體三分之二以上出席，不得開議，非有出席評事過半數之同意，不得議決，可否同數，由議長決之。

七　懲戒委員會　平政院評事及下述肅政史之懲戒處分，由平政院懲戒委員會行之，委員會置會長一人，委員八人，遇有懲戒事件時，由大總統選任平政院或大理院院長為會長，委員由大總統就於平政院評事，肅政廳肅政史，大理院推事，總檢察廳檢察官選任之，如與懲戒事件有關係時，應聲明迴避。

第二項　平政院之職權

平政院之職權，可分二部，一為糾彈，一為行政訴訟，關於前者，係由肅政廳行使，容後另述，關於後者，平政院除法令有特別規定者外，對於左列各款，行使審理權（五五）：

一、中央或地方最高級行政官署之違法處分，致損害人民權利，經人民陳訴者，

二、中央或地方行政官署之違法處分，致損害人民權利，經人民依訴願法之規定，訴願至最高行政官署，不服其決定而陳訴者，

三、肅政史對於（一）人民依上舉一項之規定，得提起訴訟，經過陳訴限期（限期即自中央或地方最高級行政官署之違法處分處分書或最高級行政官署之決定書到達之次日起六十日內，但限期末日如為假日，可以不計）而未陳訴者；（二）人民依訴願期限而不訴願者（五六）；均得於陳訴限期經過後六十日內提起訴訟；對於中央或地方行政官署違法之命令或處分，則得於六十日內提起訴訟。

但平政院不得受理要求損害賠償之訴訟。

第三項　行政訴訟制度

關於行政訴訟程序，良為複雜，茲簡述如次：

一　訴訟當事人　行政訴訟之當事人，爲人民或肅政史與行政官署，行政訴訟之當事人，得委任訴訟代理人，行政官署得命屬官或聲請主管長官特派委員爲訴訟代理人；此外，平政院得令有利害關係者參加訴訟，其自願參加者，亦得允許之，法律所認之法人，得以其各提起訴訟。

二　訴訟之提出　行政訴訟自中央或地方最高級行政官署之違法處分書或最高級行政官署之決定書，達到之次日起，除行程不計入外，於六十日內提起之。限期之末日，遇星期日慶祝日及其他休息日，可不計入，肅政史代替人民提起訴訟者，得於陳訴、訴願期限經過後六十日內提起。不過在此項限期內，如遇有事變或故障，應向平政院聲明理由，得由平政院許可展限。限期內由原告依一定規定提出訴狀並具副本，訴訟當事人已提起之訴訟，不得請求撤銷，但肅政史所提起之訴訟，不在此限。訴狀經平政院審查，認爲無須受理時，得附理由駁回之，但訴狀僅違法定程式者，則發還原告，令其於一定限期內補正；（肅政史提起訴訟時，不適用此項規定。）受理之訴訟，其訴狀副本及其他副本須發交被告，並指定限期，令其提出答辯，被告之答辯書，須添具副本，由平政院發交原告，平政院認爲必要時，得指定限期，令原告、被告以書狀爲第二次相互之答辯。

三　訴訟之審理　被告提出答辯書後，應即指定日期，傳喚原告被告及參加人出庭對審，但平政院認爲便利或依原被告之請求時，得就書狀裁決之。原告被告或參加人得於對審時，補正已提出之書狀或另舉證據，庭長認爲必要時，得傳證人或鑑定人證明或鑑定之。平政院並得派評事或囑託司法官署檢查證據。

案件之審理，以評事五人所組織之庭行之，其裁決依出席評事過半數之決議，可否同數時，由庭長決之，不過平政院因審理之便利或必要時，除地方最高級行政官署爲被告之行政訴訟外，得由平政院長，囑託被告官署所在地之最高級司法官署司法官，並派遣平政院評事組織五人之合議庭審理之，其庭長由平政院長指定（五七）。

行政訴訟未經裁決以前，除法令有特別規定外，行政官署之處分或決定，不失其效力，但平政院或行政官署認爲必要或依原告之請求，得停止其執行。審理案件之程序，除法令有規定外，得參用法院之訴訟程序。

四　裁決之執行　行政訴訟之裁決，其效用若何，影響甚大，依據三年五月十七日公布之行政訴訟條例第三十三條之規定，執行方法由教令定之，第三十四條規定：平政院之裁決，有拘束第三者之效力，同年六月八日大總統令公布平政院裁決執行條例，一共四條（五八），認爲行政訴訟事件經評事審理裁決後，由平政院長呈報大總統批令主管官署按照執行，對於主管官署違法之命令或處分，得取消或變更之，主管官署之不按照裁決執行者，肅政史得提起糾彈，請付懲戒，糾彈涉及刑律者，由平政院長呈請大總統交司法官署執行，涉及懲戒命令者，由平政院長呈請大總統以命令行之，同年七月二十日，公布參政院議決之行政訴訟法第三十三條規定，行政訴訟裁決後，對於主管官署違法處分，應取銷或變更者，由平政院長呈請大總統批令主管官署行之，第三十四條規定：平政院之裁決，有拘束與裁決事件有關係者之效力。

第十節　平政院肅政廳與糾彈制度

肅政廳一方固爲平政院之一機關，他方亦復獨立行使其職權，平政院具法院之性質，肅政廳則具檢察官之性質。玆特另述如次：

第一項　肅政廳之組織

一　都肅政史　肅政廳設都肅政史一人，由大總統任命之，指揮監督全廳事務，都肅政史有事故時，以肅政廳官等最高之肅政史代理之，官等同者，以任官在前者代理之（五九）。

二　肅政史　肅政史定額十六人，其任命方法及其在職中之不得參加事項，與前述平政院評事同。

三　書記處　肅政廳爲處理訴訟記錄、統計、會計、文牘及其他庶務，認爲必要時，得置書記官，設一書記處，由書記官掌理之，書記處之分科與書記官之任用方法，與平政院書記官相同（六〇）。

四　總會議　肅政廳得設肅政史總會議，由都肅政史及肅政史組織之，應經總會議議決之事項，凡重要事項，除法令有規定者外，由都肅政史暨肅政史四人以上之同意定之，總會議以都肅政史爲議長（六一）。

第二項　肅政廳之職權

肅政廳之職權如次：

（一）關於糾彈者　肅政史對於國務卿，各部總長有違法行為時，或對於官吏有（一）違憲違法，（二）行賄受賄，（三）營私舞弊或（四）溺職殃民等情事之一者，得與以糾彈（六二）。

（二）關於行政訴訟者　肅政史對於人民未陳訴之事，得依法令，對於平政院，提起行政訴訟，並監視平政院裁決之執行（六三）。

第三項　糾彈制度

一　糾彈之發動　糾彈雖出之肅政史，但其發動可分兩種：第一為自動的，即由肅政史依其職權逕呈大總統糾彈，第二為被動的，被動的又可分為二種，一種係由人民告發於肅政廳，一種為大總統特交肅政廳查辦，兩種均由都肅政史指定肅政史二人以上審查或查辦之，如肅政史認為行糾彈者，依其職權，逕呈大總統糾彈，其認為毋需糾彈者，則報於都肅政史，由肅政廳批駁之，於每月彙呈大總統，其由大總統特交者，亦須報於都肅政史，由肅政廳呈復大總統。

二　糾彈之提出　決定提出糾彈後，其糾彈應以由行政職出身及由司法職出身之肅政史二人以上協議行之，意見不一時，取決於都肅政史，但由於上述（二）項之糾彈者，亦得由肅政史一人之，糾彈事件，經大總統核定認為應交平政院審理者，特交平政院審理，平政院於大總統特交審理事件，除由平政院自行審理裁決者外，其關於司法審判或懲戒處分事件，應呈明大總統，交由主管官署行之。

三　糾彈之執行　糾彈之結果，其關於糾彈國務卿及各部總長之違法事件，於審理後呈請大總統裁奪，審理官吏之被糾彈事件，除依法裁決外，其有涉及刑事範圍者，得於呈報裁決情形時，聲請先行撤職，應付司法審判之官吏，由大總統特交司法總長飭管轄該案之檢察廳，立即向管轄該案之法庭，聲請提起公訴（六四）。

第十一節　文官考試制度

文官考試制度，於臨時約法時代卽已存在，惟至五年四月九月二十日又改頒文官高等考試令及文官普通考試令，至五年六月舉行第一次文官高等考試，六年四月舉行第一次文官普通考試。前者錄取一九四名，後者錄取二九五名。茲述此兩項考試制度如次：

文官高等考試於中央政府所在地行之，凡中華民國男子，年滿二十五歲以上具有（一）本國國立大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業得有文憑者，（二）經教育部指定外國大學或高等專門學校修習各項專門學科三年以上畢業，得有文憑者，（三）經教育部認可本國私立大學或高等專門學校修習各得專門學科三年以上畢業得有文憑者均得應文官高等考試。惟所謂高等專門學校畢業生，以曾經中學校畢業或有中學校畢業相當之學力者爲限，修習政治、經濟、法律之學與第（一）項各學校畢業有同等之學力，而有薦任以上相當資格，或曾經考試得有出身者，經政事堂派員甄錄試驗亦得送考，但凡係（一）褫奪公權或停止公權，尙未復權者；（二）品行卑汚被控有案查明屬實者；（三）受破產之宣告尙未復權者；（四）有精神病或年力衰弱者；（五）虧欠公款或侵蝕公款者，以及（六）其他法令有特別規定者，均不得參與。

文官高等考試分爲第一試、第二試、第三試、第四試，第一、二、三、試以筆試行之，第四試以口試行之，四試平均合取者爲及格。考取後得任薦任職，但須先行分發學習二年，期滿，其成績優良者，卽作爲候補。高等考試每三年舉行一次，有必要時得舉行臨時考試。

文官普通考試，亦係於中央政府所在地舉行，凡中華民國男子，年滿二十歲以上具有（一）有應文官高等考試資格之一者，（二）經教育部指定或認安之技術專門學校畢業得有文憑者，（三）經各省特別行政區域地方考試及格取充選士者，（四）曾任委任以上文職若等資格之一者，均得應考。但如有前述不得參與高等考試之事情一者，亦不得與文官普通考試。

文官普通考試，分爲第一試、第二試、第三試、第一二試以筆試行之，第三試以口試行之，三試平均合取爲及格。及格者得任委任職，但須先行分發學習，期爲一年，期滿優良者作爲候補。普通考試於高等考試後行之，但必要時特令舉行。

除上述外，關於考試制度，大致仍舊，自後亦未有多大之變動。

第十二節　預算制度

辛亥革命以後，臨時約法雖亦規定參議院之議決豫算、決算權，民國二年雖亦曾有國會通過之預算，但未發生實效，袁世凱於民國三年十月二日，公布審計法與會計法（六五），民國五年，亦有國會通過之豫算，但其結果與民二豫算相同。玆述兩法中所定之豫算制度，以資參考。

一　預算之編制與提出　豫算之編制與提出，究應出之行政機關或立法機關，各國初不相同，但大致均由行政機關負其責。民三新約法規定大總統提出預算案於立法院，至於預算之編制，則由財政部負責（六六），但當時係行總統集權制，財政總長受總統之指揮，因之，在實際上，編制及提出，實同屬於大總統。

政府會計年度，以每年七月一日開始，次年六月三十日終止，歲入歲出總預算，應於上年度提交立法院，除因必不可免之經費及本於法律或契約所必需之經費，致生不足外，不得提出追加預算，總預算分經常、臨時二門，每門須分款分項，並設第一、第二兩種預備金，預算內所生不足之數，必不可免者，以第一預備金充之，豫算外必需之費用，以第二預備金充之，支用預備金，須於次年立法院開會時，求其承諾。總預算之提出，並須附送各官署歲出入預計書，及前會計年度之歲出入統計書，但以能於上年六月三十日截止者爲限。至於政府於必要時，得發行短期國證券』。

二　預算之審議機關　預算之決定，本爲國會的職權，但當袁氏時代，國會解散，因之當時定爲立法院之權，其後又爲參政院所代行。不過審議時，凡（一）法律上屬於國家之義務者，（二）法律之規定所必需者，

履行條約所必需者，及（四）陸、海軍編制所必需者，非經大總統之同意，不得廢除或裁減之。

預算不成立時，執行前年度預算，會計年度既開始，預算尚未議定時亦同。

預算案非經三讀會不得議決，但因大總統之要求或議員十人以上之動議，經院議可決者，得省略之，大總統提出之議案，除因大總統之要求，經院議可決者外，必須經委員會審查，預算案自不例外，自交付審查之日起，除院議議決外，須於三十日以內，提出審查報告書，預算案會議時，議員提出修正之動議，非有二十八以上之贊成，不得作為議題（六七）。終袁氏時代，未實行所謂預算，因之此種制度，亦無評論之必要。

三　決議之審查　財政部應於年度經過後十個月以內，彙核各部及本部決算報告書，並國債計算書，編成總決算，連同附屬書類送審計院審查，但關於蒙、藏等處之決算，得另案編送。審計院審查時，倘使認為必要，得派員實地調查，審定後，由大總統提出報告書於立法院，請求追認（六八）。

第十三節　其他各獨立機關之設立與變更

第一項　將軍府

民國三年七月十八日，袁世凱公布將軍府編制令及將軍行署編制令（六九）。設立將軍府，直隸於大總統，為軍事上之最高顧問機關，究其實，則為安置高級閒散軍人之機關。將軍府事務由大總統特任上將軍一人管理之。將軍若干人由大總統於陸、海軍上將或中將中特任之，將軍另有稱號，由大總統另定之。將軍承大總統之命，會議軍務，校閱陸海軍。

將軍府置事務廳，掌府內一切事務，廳長一人，承長官命　管理本廳事務，由將軍府薦任之，事務員四人，承長官命，助理本廳事務，由事務廳詳請委任之。

將軍府又置參軍，由大總統任命之，參謀四人，副官四人，由將軍府薦任之，置秘書書記各二人，佐理機要事務及日常函電文件（七〇）。

將軍府將軍，奉行大總統管理軍務之命令，於駐在地方設將軍行署，承大總統之命，與參謀本部陸軍部之監察、指示，係一種軍事長官機關，茲不詳。

第二項　蒙藏院

蒙藏院係民國三年五月四日下令將蒙藏事務局更改而成，此院之職權，在於管理蒙藏事務，直隸於大總統。內置總裁、副總裁各一人總理院務，監督所屬職員。

蒙藏院內部分設總務廳秘書廳及兩司，總務廳以參事二人編纂四人等員組成之，內分編纂、統計、文牘、會計、出納，庶務等六科，分司各事。秘書廳，以秘書二人等員組成之，但因院務需要時，得令派參事兼辦。內分機要、繙譯、承值三科，分掌事務。兩司名爲第一司、第二司，以司長二人，僉事十二人，主事二十四、，繙譯官十八人等員組成之，第一司設民治，勸業，邊衛等三科。第二司設封敍，宗教，典禮三科，科設科長人，科員無定額，以院令定之。

此外，蒙藏院於必要時，尙得酌用雇員（七一）。

第三項　法律編查會

法律編查會，卽爲從前法典編纂會之後身，掌調查編纂關於民事、刑事等法規。法律編查會以司法總長爲會長，總理會務，整理議事，置副會長二人，由會長呈請大總統聘之（七二）。會長有事故不能涖會執行職務時，由副會長代理，副會長倂有事務時，由會長囑託編查員或顧問一人代理，有特別契約之外國人爲編查員或顧問者不能代理。法律編查會置編查員若干人，由會長聘之，但總數不得過二十人。關於編纂或調查某種法律，應由會長於編查員中指定主任編查員，整理編查事務，又置顧問若干人，由會長聘任之。

法律編查會置事務員，但總數不得過六人，承會長副會長之指揮，掌文牘、會計、庶務、圖書，並兼承編查員之指揮，調查法制，此項事務，由會長選任有高等文官資格或有委任文官資格者充之，必要時，會長得於事務員中選任一人爲事務員長，命監督其他事務員。此外，於必要時，得酌用雇員（七三）。

第四項　幣制局

袁世凱于三年二月十九日，任命梁啓超爲幣制局總裁。

一　組織　幣制局設總裁、副總裁各一人，評議員若干人，祕書三人庶務若干人，並得置臨時特派調查員及外國顧問。局內分鈔劵處及圜法處，每處設處長副處長各一人，處員若干人，外國顧問卽以財政部幣制顧問充之，其他人員，則自評議員以下由總裁選任之。

二　職權　幣制局之職權爲（一）監督全國幣制廠，（二）監督中國銀行、國民銀行發劵事宜，（三）監督整理各省官銀錢號，及（四）籌辦其他關於幣制事宜。

幣制局之地位，頗爲特殊。對於造幣廠及中國銀行、國民銀行各省官銀錢號之發劵事宜，得發局令，由局主稿，以總裁及財政總長名義會同行之，凡京外各機關，關於幣制事宜之文件，應同致總裁及財政總長。此種辦法，一方表示幣制總裁局位置之隆重，他方實亦不與以自由行使職權之機會。

第五項　全國菸酒事務署

全國菸酒事務署，係袁世凱於五年一月二十一日公布全國菸酒事務署暫行編制而成。以管理全國菸酒公賣及稅捐事宜，全國菸酒事務署設督辦一人，恭承欽命，掌理本署事務及統屬各省菸酒局所職員，坐辦一人，秉承督辦，處理本署事務，督辦如有事故時，其代行其職權，祕書二人，承長官之命令，掌理機要事務。署內共設五科，分掌事務，每科各設科長一人，承長官命，掌管本科事務。又設科員十六人，辦事員及錄事若干人，因事實上之必要，得置技正、技士及顧問調查員若干人。

此項機關，於六年七月二十四日，方下令取消。

第十四節　洪憲帝制政府

第一項　帝制運動始末簡述

新約法頒布以後，袁世凱已成為實際上之「皇帝」，大總統選舉法修改以後，袁世凱更取得繼承之權。然而在傳統觀念和封建關係支配下。袁氏仍縱容其部屬從事帝制運動。

帝制運動，醞釀於民國二三年之交，首先正式發表中國不宜共和論者，當為袁世凱顧問美人古德諾(Frank J. Goodnow)於四年八月上旬在亞細亞日報發表之共和與君主一文，袁氏私人楊度等即依據古氏論文，組織籌安會。

籌安會之宗旨，自稱為研究君主，民主國體二者孰適於中國，專於學理之是非，與事實之利害為範圍。本定(四年)八月二十一日開成立大會，後來恐開會不易，乃於十九日發布啓事，先告成立，以楊度為理事長，通電各省文武長官，請派代表到京，並分寄古德諾論文，入會願書，及投票紙，請各具書明贊否，並代募會員。袁世凱以「該會為積學之士，所以研究國體者，苟不擾亂治安，政府未便干涉」為辭，咨復各省之諮詢者，於是籌安會之為袁氏所發縱指使乃大白於世。

籌安會自成立以後，未嘗公開開會，初意欲候各省代表到齊，呈請帝制但該會既非法定機關，初無呈請實行帝制的資格，於是改變方針，由該會各省代表，以公民資格，請願於代行立法院之參政院，由該院呈請實行。九月一日，參政院開會，而各省代表未能即到，乃利用旅京人士。組織公民請願團。六日，參政院開談話會，袁氏派楊士琦到院宣言，認為「如徵求多數之民意，自必有妥善之辦法。」九月二十日，參政院議決「請政府於年內召集國民會議，為根本上之解決，或另籌徵求民意妥善辦法」，袁氏於二十五日咨復，採用召集國民會議之辦法，但當時之熱中帝制者，以國民會議手續繁重，重行主使請願團，向參政院請願，以該院所訂國選辦法為不當，且國民會議是決定憲法機關，不能代決國體問題，請另定辦法，參政院於九月二十八日開會討論：十月六日通過國民代表大會組織法(七四)，十月八日由政府公布，定以此項大會決定國體。

依據此項組織法，國民代表大會之組織，係以左列當選人組織之：

一、各省特別行政區域之代表人數，以其所轄現設縣治之數為額

二、內外蒙古三十二人
三、西藏十二人
四、青海四人
五、回部四人
六、滿、蒙八旗二十四人
七、全國商會及華僑六十人
八、有勳勞於國家者三十人
九、碩學通儒二十人

各省及各特別行政區域之國民代表，由國民會議各縣選舉會初選，當選之覆選選舉人及有覆選被選資格者選舉之；蒙、藏、青海、回部之國民代表，由國民會議蒙、藏、青海聯合選舉會之單選選舉人選舉之，滿、蒙八旗之國民代表，由國民會議中央特別選舉八旗王公世爵、世職之單選選舉人選舉之，全國商會及華僑之國民代表，由國民會議中央特別選舉會有商工實業資本一萬元以上或華僑在國外實業資本三萬元以上者之單選選舉人選舉之，碩學通儒之國民代表，由國民會議中央特別選舉會碩學通儒或高等專門以上學校三年以上畢業，或與高等專門以上學校畢業有相當資格者，或在高等專門以上學校充教員二年以上之單選選舉人（前述之單選選舉人，以依法經由全國選舉資格審查會審查合格者為限），以記名單記投票法選舉之，以得票比較多數者為當選。國民代表大會之決定國體投票，以記名投票方法行之，投票結果，由各該選舉監督代行立法院（即參政院。）彙綜票數。比較其決定意見。定為國民代表大會之意見。

如上所述，以前此國民會議組織法上之初選當選人及其他單選選舉人為基礎，十月八日公佈選舉法，二十五日即開始選舉，二十八日以後，便繼續國體投票，在原定十一月二十日以前，全國各區，一律告竣，結果一九九三票完全贊成君主立憲。國體投票時，並決定推戴袁世凱為皇帝，委託參政院為國民代表大會總代表，向

袁世凱恭上推戴書，參政院於十二月十一日舉行開會，草定總推戴書，袁氏於十二日咨復承認帝位，帝制運動，乃告一段落（七五）。

第二項　袁世凱之即位準備

「帝位」既已承認，袁世凱即積極作即位之準備，其關於政制方面者，一部分已完成之於新約法，一部分又必須待之即位以後，因之，在此期中所對於政制之改革，實屬有限。茲舉其梗概於次：

一　起草帝制憲法　袁世凱於四年十二月十四日下令聲稱：「全國人民，現經決定君主立憲，則制定一法，自應從速進行，以慰人民之殷望。」任命施愚、楊度、曾彝進、王世澂、李國珍、方樞、陳國祥、嚴復、夏壽田十八人為帝制憲法起草委員，以進行制憲。十六日又下令督促立法院選舉，聲稱：「此次國民代表大會總代表既決定國體為君主立憲，查立憲要義，首在有民選之立法機關，……准於來年以內，召集立法院，以期發皇憲政。」同日申令謂，所有清室優待條件，永不變更，將來制定憲法時應與附列，繼續有效。十八日又下令謂滿、蒙、回、藏待遇條件，載在約法，將來亦應列入憲法，繼續有效（七六）。

二　修正政事堂組織令　十二月十六日公布修正大總統府政事堂組織令第四、五兩條。第四條改為「政事堂依約法，設國務卿一人，贊襄大總統政務，負其責任。」較之原文，加以「負其責任」四字，第五條改為「國務卿承大總統之命，監督政事堂事務。大總統發布之命令，由政事堂奉行，政事堂鈐印，國務卿副署之。」原文為：「國務卿承大總統之命，監督政事堂事務，大總統發布之命令，國務卿副署之。」兩者相較，修正之條文，一則申述國務卿之監督行政，及其向大總統負責，再則加強大總統令，政事堂國務卿奉行之語調。自是以後，凡舊時政府公報所載之大總統命令，鈐用大總統印者，均改為政事堂奉策令或申令，下鈐政事堂印，倣為政事堂負責，實則與前清之內閣奉上諭一律矣！而且自十二月一日起，國體尚未改變，各項「奏摺」亦已先刊見於公報。

三　修改法令　十二月十九日下令，認為「近年制定法令，頗有未見施行者，推原其故，由於立法之始，

或出諸理想而未嘗調查其實際，或泥於書一，而不知事變之無窮，以致可行之法亦視為具文。」「著政事堂將民國元年以來法令，分別存留廢止，悉心修正，呈請施行。各部院及各省區長官遇法令中實有窒礙難行，亦可敘明理由，咨政事堂發局彙核修改，其各部院各省區自訂規章，亦須刪繁就簡。」（七七）惟修改未成，而帝制即已結束。

四　大封功臣　十二月十五日冊封黎元洪為武義親王，二十日下令尊徐世昌、趙爾巽、李經羲，張謇為嵩山四友，二十一、二十二、二十三等日下令錫龍濟光等五等封爵，計公爵七人，侯爵九人，伯爵十三人，子爵十二人，男爵八十六人，又給予一、二等輕車都尉七十四人，追封公爵及伯爵者各一人（七八）。此外，又下令聲稱：「論功行賞，除先將各長官另令分別錫爵外，其尚有確建功績人員，著由該管長官，查明擇尤彙列詳敘事實，呈候褒施。」

五　修改官等　十二月二十五日下令，認為任用之方，不可不重。所有政事堂各局、各部，蒙藏院、審計署參事、司長、廳長各職均著改為簡任職（七九）。

此外，於十二月十九日批令設立大典籌備處，同月三十一日，申令改明年（即民國五年）為洪憲元年，衍聖公孔令貽郡王銜，五年一月一日，總統府改稱「新華宮」，公府收文處改為「奏事處」，府內總指揮處為「大內總指揮處。」各「登極典禮」之外，一切殆均已就緒！

第十五節　雲南起義後之南北兩政府

四年十二月，袁世凱個人政治生命已達最高峯，同時亦即其政治生命結束之開始。帝制承認後，初擬次年元旦即位，不料蔡鍔於十二月十九日到滇，二十三日即以唐繼堯、任可澄之名義，致電北京，請袁將楊度等明正典刑，並發明誓，擁護共和，限於二十五日午前十時答復，否則宣告獨立，政事堂於二十五日一方覆電查詢電文之是否真實，他方電各省解釋，而滇省同日亦通電各省，宣布獨立。二十九日，北京政府下令免唐、任、

辭職，聽候查辦。五年一月二十七日貴州獨立，三月十五日，廣西獨立，反袁勢力，日以澎漲，袁世凱乃於三月二十二日下令「將上年十二月十一日承認帝位之案，即行撤銷。由政事堂將各省推戴書一律發還參政院代行立法院，轉發銷燬。」二十三日下令恢復民國年號，此時袁世凱尚企圖保留其大總統位置，終爲各方形勢所不許，袁世凱於六月六日羞憤成疾而死，而帝制運動，亦隨之結束。在此南北分立中之南北政府，分述如下：

第一項 雲南起義後之北京政府

袁世凱當未下令取銷帝制之先，認爲往昔之變更國體，目爲「民意」，則此次之取銷，似亦須假諸「民意」，因之，於二月二十八日申令提前於五月一日爲召集立法院之期，又以立法院議員選舉程序繁瑣，着參政院以前此國民會議覆選當選人，爲立法院覆選當選人，俾得如期召集。此種方法，非常活動，可以藉之而觀風使舵，視軍事進展如何，而定帝制之進行與否。不料時勢轉移，非取銷帝制不可，始有直接取銷帝制之命令。帝制取銷以後，各省之獨立者仍相繼，於是袁氏知大事不易解決，謀以修改政制，緩和各方之形勢。茲分述其二次修改政制如次：

一 四月二十一日之改制 袁氏先於四月二十一日下令宣稱：

「自來行政宜於統一，責任貴有攸歸，冀以庶政待理，本大總統總攬政務，置國務卿以資襄贊，兩年以來，竭力經營，成效尚未顯著，探厥原因，皆由內閣未立，責任不明，虛擁治權，難饜衆望。久宜幡然變計，力圖刷新。茲依約法第二十一條制定政府組織令，委任國務卿，總理國務，組織政府，各部總長，皆爲國務員，同負責任。樹責任內閣之先聲，爲改良政治之初步，尚其羣策羣力，共濟時艱，有厚望焉。」

同日，公布政府組織令及政府直屬官制（八〇），次日，准徐世昌辭職，任段祺瑞爲國務卿。依據此次公布之政府組織令，與政府直屬官制，政制有所變動，即如次：

（一）國務員 政府以國務員組織之，所謂國務員者，包括國務卿及各部總長，國務員輔弼大總統，負其責任。受大總統之委任，總理國務，公布法令及其他關於國務之文書，國務卿依其職權或特別委任 得發政府令。

（二）國務會議 國務由國務會議議決行之，其事項爲（一）法令案及教令案，（二）預算案及決算案，

（三）預算外之支出，（四）軍隊之編制，（五）條約案，（六）宣戰媾和事項，（七）簡任官之進退，（八）各部權限爭議，（九）依法令應經國務會議事項，（十）立法院咨送之人民請願案及（十一）各國務員認為應付國務會議事項。

國務會議，以國務員之同意定之，以國務卿為議長，國務卿臨時遇有事故，以次席之國務員依次代理，秘書長得列席，但不與於議決之列，其各局長、次長及其他主管事務須出席陳述說明亦同（八一）。

（三）政事堂　政事堂為國務總彙之所，由國務卿管理，內置參議八人，承國務卿之命，審議法令。並設法制、機要、銓敘、主計、印鑄等五局及一司務所。各局所各置局（所）長一人，承國務卿之命，管理各本局所事務，並監督其屬職員，其組織各依本官制之所定（參看本章第四節第一項。）

二　五月四日之改制　迨及五月四日，袁氏又公布修正政府組織令第五、第六兩條及修正政府直屬官制（八二）原有之第五條係規定：『國務卿依其職權，或特別委任，得發政府令。』現將『國務卿』改為『國務員』，即擴大『得發政府令』者之範圍。又改『政事堂』為『國務院』，並於同月八日下令，所有民國現行法令，稱政事堂者，均應改稱國務院。同時在國務院之下，取消原有之機要局印務所，添設秘書廳及統計局，至於法制、銓敘、印鑄三局仍舊。新添之秘書廳，置秘書長一人，簡任，承國務卿之命，總理秘書廳事務，秘書長有事故時，得由長官派員代理，秘書定額六人，薦任，承長官之命，分掌宣達法令，撰擬及保管機要文書，典守印信等務；僉事定額二十八人，薦任，承長官之命，分掌：撰擬文書，編纂紀錄，保管文書，收發文書，經營會計，整理庶務等事項。主事無定額，委任，承長官之命，輔佐僉事辦理各事，必要時，得酌用雇員（八三）。

此外，依據『國務員副署』之規定，修改大總統公文程式令，頒佈政府公文程式令。

如上所述，在外觀上，確是一番新面目，但在實質上，新約法既不取消，代表民意之國會又不召集，內閣依不對國會負責，則政制之主要精神，尚不能認為已有變更也。

第二項　雲南起義後之南政府

第一目　雲南組織軍政府之經過

雲南宣布獨立後，廢去將軍巡按使名義，恢復元年都督府制，並召集省議會，推唐繼堯爲都督，任留守，蔡鍔統軍出征，稱護國軍。二月十五日，廣西獨立，四月六日，廣東獨立，岑春煊於四月十八日由滬抵港，次日赴肇慶，乃推岑爲兩廣護國軍都司令，梁啓超爲都參謀，五月一日正式成立兩廣都司令部。然而凡此均僅爲地方政府之性質，各獨立省之間，尙未產生與北京袁政府分庭抗禮之組織。而其遲遲難產之原因，實由於廣東龍濟光係袁氏私黨，其獨立初非本願，經多次之折衝，方告解決，梁啓超乃提出設立軍務院主張，於是以唐繼堯（滇督）、劉顯世（黔督）、陸榮廷（桂督）、龍濟光（粵督）及梁啓超、蔡鍔、李烈鈞、陳炳焜、任可澄、戴戡代表護國政府，四月十八日發兩道護國軍政府宣言，五月七日又發三號（八四）；並於第五號宣言中，宣言於五月八日組織軍務院成立，其組織之理由，認爲袁世凱違憲謀叛，「自民國四年十二月十三日下令稱帝以後，所有民國大總統之資格，當然消滅。」「查民國二年九月國會參、衆兩院議院公布之大總統選舉法第三條云：大總統任期六年，第五條云：大總統缺位時，由副總統繼任，至本任大總統期滿之日止等因，前大總統既已犯罪缺位，所遺未滿之任期，當聽由副總統繼任，本軍政府係依法宣言，恭承現任副總統黎公元洪爲中華民國大總統暨海、陸軍大元帥。」「但黎公今方陷賊圍，未克躬親職務，査總統選舉法第五條第二項云：「大總統因故不能執行職務時。以副總統代理之，副總統同時缺位，由國務院攝行其職。」今大總統身猶蒙難，副總統職尙虛懸，國務院又非俟大總統任命經國會同意後，不能組織。而軍事正亟，旣當求統治之方，且國運方新，尤宜作通籌之計，今由繼堯等往復電商，特暫設一軍務院，直隸大總統，指揮全國軍事籌辦善後庶政，院置撫軍若干人，用合議制裁決庶政，其對外交涉對內命令，皆以本院名義行之。俟國務院成立之時，本院即當裁撤」。「於五月八日組織軍務院成立，遵照條例，以（唐）繼堯（滇督）、（劉）顯世（黔督）、（陸）榮廷（桂督）、（龍）濟光（粵督）、（呂）公望（浙督，此時亦已獨立）、（岑）春煊（兩廣都司令）、（梁）啓超、（蔡）鍔（前雲南都督，雲南護國第一軍總司令）、（李）烈鈞（前江西都督，雲南護國

第二軍總司令）、（陳）炳焜（廣西陸軍第一師師長，廣西護理都督）、（戴）戡（前貴州民政長，護國第一軍左翼軍總司令）、（羅）佩金（前雲南民政長，護國第一軍右翼軍總司令）等任軍務院撫軍，並往復通電，互選繼堯為撫軍長，春煊為撫軍副長，啓超領政務委員長，暫定廣東為軍務院所在地」（八五）。

第二項　軍務院之組織

軍務院直隸大總統，統一籌辦全國之軍機，並行戰事及其善後一切之政務。大總統不能親臨軍務院所在地時，一切軍政民政並對內對外之事項，以軍務院名義行之，設下列機關（八六）。

（一）撫軍　軍務院設撫軍，以其決議或同意行其權限之事，撫軍以各省都督，代理兩省以上之都司令，參謀，及各獨立省份現實之軍隊有二師以上之總司令等充任，新得前項之資格，即有撫軍之資格。撫軍無定額，除前舉外，後又加入湯薌銘（湘督）李鼎新（海軍總司令）劉存厚（前四川第三師師長，四川護國軍總司令）三人（八七）。

（二）撫軍使副撫軍使　軍務院由撫互選撫軍長副撫軍長各一員，撫軍長得撫軍之決議或同意，施行事項。副撫軍長佐撫軍長協議處辦一切職務。撫軍長有事故時，由副撫軍長代理，正副撫軍長均有事故時，由撫軍中互選一員代理撫軍長職務。

（三）政務委員會　軍務院設政務委員會，由撫軍中互選政務委員長一員，委員長以下設各種委員，分掌外交、財政、法制等各般政務，委員無定額。其後曾任范源濂、谷鍾秀為駐滬委員，鈕永建為駐滬軍事代表，王佩、趙伸、張孝準為駐日委員。

（四）各省代表會　軍務院設各省代表會，由各省都督各派代表二員，應政務之諮詢。

（五）祕書　軍務院設祕書若干員，受正副撫軍長及政務委員長之命，掌管機密事項，後並以章士釗為祕書長。

軍務院有對內對外特別事故時，由撫軍之合議同意，得任命專使處理其事，其後軍務院曾任唐紹儀為特任

外交專使，王寵惠、溫宗堯爲副使。

軍政院到六月二十九日北京大總統下令恢復臨時約法後，方於七月十四日宣告撤銷。

註（一）袁氏咨文，見二年十月二十三日政府公報。

（二）規則第六條規定：「本會會議時，兩院議員得列席旁聽」。即拒絕議員以外之人列席，

（三）原文見二年十二月十九日政府公報。

（四）政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

（五）原令見二年十一月二十七日政府公報。

（六）見東方雜誌第十卷第六號中國大事記中之國務院通令。

（七）政治會議規則第三條，見二年十二月二十五日政府公報。此項規則，由政治會議議長呈經大總統批准執行。

（八）以上見政治會議祕書廳規則，第一條，見二年十二月二十二日政府公報，此項規則，係由政治會議議長督同祕書長起草，經大總統批准後施行。

（九）政治會議規則第十九條。

（一〇）政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

（一一）政治會議呈大總統文，見三年一月十三日政府公報。

（一二）約法會議組織條例第一條，見三年一月二十七日政府公報。

（一三）以上包括符內語，引大總統令，見三年一月二十七日政府公報。

（一四）關於此項審定會，袁世凱於三年二月十三日用教令頒佈約法會議議員資格審定會組織令，規定審定會由大總統於左列各員中選任組織之：

大理院長；總檢察廳廳長，大理院推事，總檢察廳檢察官，法政專門以上學校校長；其他富於學識經驗，聲望素著之人。

原令見三年二月十四日政府公報，可以參看。

（一五）約法會議議事規則第二條，見三年三月二十四日政府公報。

（一六）約法會議祕書廳組織令，見三年二月二十六日政府公報。

（一七）大總統選舉法第一條，見二年十月六日政府公報。以下關於修改前之大總統選舉制度，均見此法。

（一八）憲法起草委員長湯漪於二年九月二十六日在憲法會議中之說明。

（一九）（修正後）大總統選舉法第一條，見三年十二月三十日政府公報。以下未註明者，均依此法。

（二〇）參看三年十二月二十九日，大總統告令，見同月三十日政府公報。

（二一）大總統布告，見三年五月一日政府公報。

（二二）關於大總統職權，其未另行註明者，均據三年新約法，見三年五月一日政府公報。

（二三）參看戒嚴法原文，見元年十二月六日政府公報。

（二四）參看三年五月一日政府公報。

（二五）參看大總統府政事堂組織令，見三年五月四日政府公報。

（二六）此處所述之各局，所職權組織一律根據各該局、所官制，法制、銓敍、印鑄三局在新約法之前，已在國務院設立，袁世凱於五月十七日下令修改此三局官制，見同月十八日政府公報，至於其他二局一所，係新約法公布後始行設立，官制分見三年五月六日、九日之政府公報。

（二七）參看陸、海軍大元帥統率辦事處組織令，見三年五月九日政府公報。

（二八）見三年七月十一日政府公報，以下關於各部官制之變更，均依此。

（二九）參政院組織法，見三年五月十一日政府公報，以下關於參政院組織，未另註者，均同此。

（三〇）參政院祕書廳官制，見三年五月二十九日政府公報。
（三一）新約法第四十九條。
（三二）參看新約法第十七、二十、三十四、五十五、五十九、六十各條及本章第四節第一項。
（三三）立法院組織法第一條，見三年十月二十八日政府公報。
（三四）立法院議員選舉法第一至第九條，見三年十月二十八日政府公報。
（三五）民國三年三月三日公布豫戒條例同年八月二十九日改爲豫戒法依據該法第三條，得行豫戒命令之事項如次：
（一）無一定之職業，常有狂暴言論行爲者；
（二）妨害他人之集會或欲行妨害者；
（三）不問公私，干涉他人之業務行爲，妨害其自由或欲行妨害者；
（四）不知檢束，常有破壞社會道德，或阻撓地方公益之言論行爲者；
（五）意圖爲（一）（三）兩款之妨害而使（一）（四）兩款情形之人者。
（三六）見立法院議員選舉法：以下關於舉選制度之敍述，均同此。
（三七）立法院組織法，第二、三、六、七等條。見三年十月二十八日政府公報。
（三八）參看本章第四章第一項。
（三九）新約法第三十一條，以下關於立法院職權，可參看新約法及立法院組織法。
（四〇）新約法第三十六、三十七兩條，立法院組織法第三條。
（四一）立法院組織法第三章。
（四二）立法院祕書廳官制第八條，見五年三月十九日政府公報，但祕書長由大總統任命，並無明令規定，此間係據五年三月十二日（即洪憲元年）任命林長民爲祕書長之策令，見同月十三日政府公報。

（四三）立法院組織法第四條。

（四四）詳可參看立法院警衛處官制，見五年三月十九日政府公報。

（四五）立法院組織法第二十、二十一、二十二、二十三、二十四等條。

（四六）見三年十月三十一月政府公報。

（四七）其所頒佈者，大致如次：（以頒佈之先後爲序。）

立法院議員選舉法第三章辦理選舉人員施行細則，見三年十二月十日政府公報。

立法院議員選舉法第一章選舉及被選舉資格施行細則，見四年三月十日政府公報。

立法院議員選舉法第四章選舉人及被選舉人名册施行細則，見四年三月十日政府公報。

立法院議員選舉費用施行令，見四年三月十日政府公報。

修正立院院議員選舉法第四章選舉人及被選舉人名册施行細則第二條，見四年六月十一日政府公報。

籌備立法院事務局分科辦事規則，見四年六月十三日政府公報。

立法院議員選舉法第六章初選舉施行細則，見四年八月二十九日政府公報。

立法院議員選舉法第七章覆選舉施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

立法院議員選舉法第八章單選舉施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

立法院議員選舉法第九章選舉確定第十章選舉變更施行細則，見四年九月二十一日，政府公報。

立法院議員選舉法第十一章選舉罰則施行細則，見四年九月二十一日政府公報。

國民會議暨立法院議員覆選舉單選舉投票所辦事規則，見四年十月十九日政府公報。

立法院秘書廳官制，見五年三月十九日政府公報。

立法院警衛處官制，見五年三月十九日政府公報。

(四八)審計院編制法，見三年六月十七日政府公報，以下關於審計院組織，其未另行註明者，均見此法。

(四九)以下參看審計院分掌事務規程，見三年八月十一日，政府公報。

(五〇)審計院編制法第一條。

(五一)審計法第一條

(五二)關於各機關之送交期限，可參看審計法第四、五兩條，及審計法施行規則第一至五條，以下未註明者，均可參看此項法規。

(五三)平政院編制令，見三年四月一日，政府公報，以下關於組織部分，其未另註者，均同此。

(五四)以下均可參看平政院處務規程，見三年八月十一日政府公報。

(五五)行政訴訟法第一、十二、十三等條。見三年七月二十一日，政府公報。以下均可參看本法。

(五六)依訴願法之規定，人民對於左列各款之事件，除法令有特別規定者外，得提起訴願：

(一)中央或地方下級行政官署之違法處分，致損害人民權利者；

(二)中央或地方下級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

(三)中央最高級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

(四)地方最高級行政官署之不當處分，致損害人民利益者；

但依同法第二至五條之規定，僅人民對(一)項之事件，訴願至中央或地方最高級行政官署，不服其決定者，得向平政院提起行政訴訟，(二)項以中央或地方最高級行政官署之決定，為最終之決定；(三)(四)兩項以中央最高級行政官署之決定，為最終之決定。

其訴願限期，依訴願法第八條之規定，為自行政官署之處分書或判決書達到之次日起六十日內，

（五七）行政執行法第五條見三年七月二十一日政府公報。

（五八）見三年六月九日政府公報。

（五九）平政院編制令第十三、十六兩條。

（六〇）參看平政院編制令，又肅政廳處務規則，見三年八月十一日政府公報，肅政廳書記處辦事細則，見同月十五日政府公報。

（六一）肅政廳處務規則第一至三條。

（六二）新約法第四十二條，糾彈法第一條，及平政院編制令。糾彈法見三年七月二十一日政府公報。

（六三）參看糾彈法，下同。

（六四）糾彈事件審理執行令，見三年七月二十一日政府公報。

（六五）見三年十月三日政府公報。

（六六）民國三年七月十一日修正財政部官制第一、五兩條。

（六七）立法院組織法第二十三、二十四、二十八、二十九等條。

（六八）參看審計法施行細則，見三年十二月八日政府公報。

（六九）見三年七月十九日政府公報。

（七〇）此係後來增加者，見三年八月四日政府公報。

（七一）參看蒙藏院官制，及蒙藏院辦事規程，前者見三年五月十八日政府公報，後者見三年六月八日政府公報。

（七二）原定一人，由會長聘任之，此係三年五月十四日所修正者。

（七三）參看法律編查會規則，見三年二月二日政府公報。

（七四）見四年十月九日政府公報。

（七五）各省推戴書，見四年十二月十三日以後之政府公報。

（七六）以上各令，分見四年十二月十五、十七、十九等日政府公報。

（七七）引原令，見四年十二月二十日政府公報。

（七八）名單見四年十二月二十二、二十三、二十四等日政府公報。追封公爵者爲趙秉鈞，追封伯爵者爲徐寶山，令之前此追封鄒汝成侯爵，追封共三人，五年二月二十一日，又封熊祥生等三人男爵。

（七九）原令，見四年十二月二十四日政府公報。

（八〇）見五年四月二十二日政府公報。

（八一）參看國務會議規則，見五年五月十日政府公報

（八二）見五年五月五日政府公報。

（八三）國務院官制，見五年五月五日政府公報。

（八四）宣言五通，第一號係宣告袁世凱自稱帝以後，已喪失大總統之資格；第二號宣告大總統既已缺位，依民國二年十月公布之總統選舉法，由黎副總統繼任，第三號宣告黎氏陷於賊中，乃暫設軍務院；第四號宣布軍務院組織條例；第五號宣告依前述條例產生之人員。以上均引用民國五年兩廣都司令部參謀廳編纂之軍務院考實。

（八五）以上括符內，均引通電信，但小括符內，係作者附註，以供參考。

（八六）除另有註明者外：關於組織，均據軍務院組織條例。

（八七）據軍務院考實中之職員錄，以下屬於官吏人員，均依此。

第四章　法統爭執時期（五年六月至十三年十一月）

第一節　自約法恢復至張勳復辟

第一項　新舊約法之爭執

袁世凱逝世，北京政府於六月六日發表袁氏遺令，內稱：「不意感疾，寖至彌留，關念國事至重，寄託必須得人。依約法第二十九條，大總統因故去職或不能視事時，副總統代行其職權。本大總統遵照約法，宣告以副總統黎元洪，代行中華民國大總統職權。」黎元洪之出任大總統，雖為南北兩方所共同主張，然而南方是以臨時約法和民國二年十月公布的總統選舉法為依據。曾一再以護法為言，軍務院第一號布告，即謂：「此次興師，其大義在擁護國法，」第二號布告又云：「此次之精神，一言以蔽之，曰擁護國法而已。國會既為約法上最主要機關，且為一切法律所從出，若不速圖規復，則庶政將安所麗。為此通告各省國會議員諸君，迅速籌備集會程序及地點，俾一切問題得以解決。」其目的在於恢復國會。因之，新舊約法之爭執，在總統人選上，初無異議，特在政制上有總統集權制與責任內閣制之別，而舊國會之恢復與否，亦其問題，特以大總統之法理問題為雙方之辯論中心耳。茲舉其要點說明如次：

一　新舊兩法之異同　依據以臨時約法為基礎之民國二年十月五日總統選舉法，大總統缺位時，由副總統繼，至本任大總統任滿之日為止。依此而言，袁世凱於二年十月十日就任，任期五年。黎元洪如以副總統繼任，可以彌補袁氏未滿任期。到民國七年十月為止。如果依據以新約法為基礎之三年十　月三十日修正總統選舉法，則大總統因故去職，或不能視事時，副總統代行其職權，不過應於三日內組織大總統臨時選舉會，由代行大總統之職權者，咨行大總統臨時選舉會會長，　指任會員十八監視，開啓嘉禾金匱石室，恭領金匱到會，

當衆宣布，就被推薦三人中，投票選舉。換言之，兩法之不同，其最大要點，在於一爲「繼任」，一爲「襲行」，不過觀察當時事實，似不以此爲重，而是以兩法之政制之不同，乃有所爭耳。

二　兩方所持之法理　北京政府所發表之袁世凱命令，係「依約法第二十九條」，即指新約法而論，南政府則自護國軍軍政府之第一號宣言起，即以臨時約法爲言，自六月七日至二十五日約二十日間，雙方函電紛馳，各執一辭。南方以臨時約法爲據，北方則段祺瑞以爲如以命令恢復臨時約法，實「爲各派法理學說所不容，貿然行之，後患不可勝言。」（一一）迨及六月二十五日，海軍獨立，加入護國軍，段氏始告屈服，於六月二十九日由大總統下令，內稱：

「共和國體，首重民意，民意所壹，厥惟憲法，憲法之成，專待國會。我中華民國國會自三年一月十日停止以後，時越兩載，迄未召復，以致開國五年，憲法未定，大本不立，庶政無由進行，亟應召集國會，速定憲法，以協民意而固國本。憲法未定以前，仍遵行中華民國六年三月十一日公布之臨時約法，至憲法成立爲止。其二年十月五日宣布之總統選舉法，係憲法之一部，應仍有效，此令。」

同日，又下令：

「茲依臨時約法第五十三條，續行召集國會，定於本年八月一日，繼續開會，此令。」

於是黎元洪之大總統地位，確定爲繼任，臨時約法與舊國會亦均宣告復活，此種約法爭執之得以解決，其直因爲海軍獨立，段氏知南方之不可屈。如就法理而言，則袁世凱之解散國會，製造約法會議，公布新約法，在法律上均難生效，則舊約法之復活，實爲當然之事實。不過舊國會議員任期，自民國二年四月八日開幕起到五年四月八日，已滿三年，衆議員應當改選，參議員亦應改選三之一，如以袁世凱解散國會，認爲應與補足，雖亦不無可言，特就民治而言，則時過境遷，議員不能長爲議員，徒因政治關係，未與改選，實則南北兩方，均未必眞以「法治」爲鵠的。

三　爭議之背景　段祺瑞支配下之北政府，主依新約法，然而依照新約法下之修正總統選舉法，則副總統

代行大總統職務，只有三天，當時何以不開所謂「金匱石室」？臨時選舉會又何以不開？是就新約法而言，其本身亦已違法，當時段祺瑞實亦無法自圓其說，其所以如此者，殆謀利用黎氏為傀儡而集大權於段氏個人，如果應行臨時約法，即國會恢復，國務院須聽命於國會，為段氏之所不願，至於南方，恢復舊約法，固為合理，擁護舊國會，亦未必盡然，南方之出此，一則謀一舉推翻袁氏舊制，再則舊國會果真改選，南方亦未必有利，雙方之爭執，以「法」為名，實則皆以「權」為目的也。

第二項　舊約法恢復後政制之變更

約法恢復，國會於八月一日開會，自此以至曹錕失敗，其間政制，除涉及憲法問題，以下另述外，約有下列數項變更：

一　撤銷者　五年六月十日，下令取消陸、海軍大元帥統率辦事處，以其職權分歸陸軍部、海軍部、參謀本部辦理；六月二十九日，一方下恢復臨時約法之令，同時又下令撤銷所有關於立法院，國民會議各法令，裁撤參政院及平政院所屬之肅政廳。

二　恢復者　除整個政府，自民三新約法之總統集權制改為元年臨時約法之內閣制外，交通部於八月十五日以部令改組，仍行適用元年官制，內務部於同年九月八日，亦以部令恢復元年官制（但在發表之先，均經國務會議通過）其他各部，則外交部於十年四月二十二日，司法部於十四年十一月三日，方下令恢復民元官制，（外交部於十年五月七日，又以部令發表增設條約司）不過此項恢復，均僅指內部組織，至於部之地位，與總長之職權，自臨時約法恢復後，皆當然恢復為元年時之制度。

三　新設者

（一）臨時國際政務評議會　舊約法恢復以後，曾因對德和戰問題，引起各方意見之衝突，參議院議員章士釗主張增設不管部國務員，將在野各派領袖一律羅致，但不為當局所採，僅於六年三月十二日，由國務院組織一「臨時國際政務評議會」，以國務總理為會長，外交總長為副會長；評議員若干人，則由國務總理函

聘。另設書記長一人，由評議員中推之，掌管會議記錄及其他文件。評議會之職權，以研究當時之外交關係事項爲目的，所應研究之事項爲：（一）處置國內德僑；（二）對於協商國應提條件；（三）華丁招募；（四）物料供給；（五）關稅改正；（六）巴黎經濟同盟條文，（七）議和大會中各問題。任實際上，並無何種大權權，僅能以研究所得，經由總理採擇，交主管衙門施行而已。（二）

（二）僑工事務局　六年九月二十日，公布僑工事務局暫行條例，設立僑工事務局，直隸於國務總理，監督僑工招募及保護事務，內置局長一人，委員六人，委員由國務總理於外交、內政、農商各部職員中選派。必要時，並得酌用雇員。此項機關，本係臨時性質。但其後於十年十二月八日，另行頒布僑務局組織條例，組織僑務局，以代替前此之僑工事務局。仍行直隸於國務總理，其職權改爲「掌理本國在外僑民，移殖保育一切事務。」內設總裁、副總裁各一人，參事四人，僉事六人，編譯二人，主事十八人。另設評議十八人，就外交、內務、農商三部薦任以上職員暨僑民中資望素著者遴聘。必要時，尙得酌設辦事員及雇員。十一年十月，以僑務局之呈請，暫行增設祕書四員，但到十二年十二月六日，又頒布修正僑務局組織條例，將前項纖組，略有變動。設科長三人，科員九人，以代替前此之參事、僉事、主事。分科方法，由總裁呈准決定。評議仍爲十八人，但規定須有六人由僑民中遴聘，其他則就外交內務、農商、教育四部司長聘任。其他均與前同。到民國十五年間，會有設立僑務院之議，但終未實現。

第三項　國會第二次解散與復辟

國會恢復以後，表面上雖重回於統一的局面，而任實際上，所包含之糾紛，仍然不少。迨及六年一月，德國宣布無限制使用潛水艇，二月九日，對德提出抗議。三月十四日，正式宣告絕交，五月七日，始將對德宣戰案提出於國會。十九日衆議院議決，必待內閣改組而後討論參戰案，卽表示不信任內閣。督軍團請政府解散國會，爲黎元洪所卻。五月二十三日黎氏以國務員伍廷芳之副署，免段氏職，卽以伍氏代國務總理。同日，段祺瑞則以總統任免令未經段氏副署爲由，發出通電，聲稱：「將來地方國家，因此發生何等影響，祺瑞既不負

責。」以挑撥督軍團。黎氏擬以李經羲任國務總理，已獲兩院通過。但各省相繼獨立，黎元洪電召張勳入京調停。張氏抵天津後，電請黎總統解散國會。六月十二日，在無人副署之下，竟由步軍統領江朝宗，以代理國務總理之名義副署。以「參衆兩院，組織憲法會議，時將一載，迄未告成，現在時局艱難，千鈞一髮，兩院議員紛紛辭職，以致迭次開會，均不足法定人數，憲法審議之案，欲修正而無從，自非另籌辦法，無以慰國人責法期成之渴望」（見解散國會令）為辭，下解散國會令；同日，黎元洪通電，歷述受迫情形。（三）認為係不得已而出此。國會既已解散。各省即先後取消獨立，張勳於六月十四日入京，七月一日侵晨，由張勳、康有為等數十人，入宮奏請復辟；同日，清帝諭稱黎元洪奏請奉還大政，張勳、馮國璋、陸榮廷等奏請復辟，瞿鴻禨奏請御極聽政，（四）頒布新政九條，如次：（五）

（一）欽遵德宗景皇帝諭旨，大權統於朝廷，庶政公政諸輿論，定為大清帝國，善法列國君主立憲政體。

（二）皇室經費，仍照所定每年四百萬元數目，按年撥用，不得絲毫增加。

（三）懍遵帝朝祖制，親貴不得干預政事。

（四）實行融化滿、漢畛域，所有以前一切滿、蒙官缺，已經裁撤者，概不復設，至通婚易俗等事，並著所司條議具奏。

（五）自宣統九年五月本日以前，凡與東西各國正式簽定條約，及已付債款合同，一律繼續有效。

（六）民國所行印花稅一項，應即廢止，以舒民困，其餘苛細雜捐，並著各省督撫查明，奏請分別裁撤。

（七）民國刑律不適國情，應即廢除，暫以宣統初年頒定現行刑律為準。

（八）禁除黨派惡習，其從前政治罪犯，概予赦免，倘有自棄於民而擾亂治安者，朕不敢赦；

（九）凡我臣民，無論已否剪髮，應遵照宣統三年九月諭旨，悉聽其便。

復辟令下後，黎元洪即避入日本公使館，各地反對紛起，段祺瑞於七月五日，在馬廠誓師，十二日進迫北

京，張勳逃避荷蘭公使館，段氏十四日入京，復辟只有半月，即宣告結束。（六）

段祺瑞於七月五日誓師討逆時，曾通電聲稱：「本日由國務院參議劉崇傑，賫到本月二日大總統令：「特任段祺瑞為國務總理，此令。」等因，時危勢迫，義不敢辭，祺瑞遵即就職。」八日，在天津設立國務院臨時辦事處，六日，馮國璋在南京宣告就代理大總統職（按袁世凱死後，黎元洪繼任，馮國璋於五年十月當選副總統，現在即以副總統資格代理）。復辟失敗，段氏於十四日入京，十七日發表內閣閣員，黎元洪通電宣告：「以後息影家園，不聞政治，」並電推馮國璋副總統繼任，八月一日，馮國璋入京任職。

第二節　護法運動與南北兩政府

段內閣成立以後，其對內第一問題，即為國會改造問題，段氏與研究系人物互為勾結，主張倣照第一次革命先例，召集臨時參議院，重定國會組織法及選舉法後，再行召集新國會，對於被解散之國會，不再過問。於是舊國會中民黨議員，奮起反對，群聚上海，發表宣言，主張召集舊國會，但段氏置之不理。孫中山於六年七月十七日南下赴粵，進行護法政府，於是南北分立而有兩政府之存在。

第一項　北京政府

北京政府在段系軍閥支持之下，於民國六年七月二十四日通電各省，徵求召集臨時參議院意見。認為：「夫今日既為遵行約法時代，則所謂合法之立法機關，無過於約法上之參議院者，其立法之職權，載在約法，斑然可考。夫國會之職權，乃由約法上之參議院遞嬗而來，有參議院行使立法職權，即無異於國會之存在」。（七）謀以參議院壓倒國會，各地段系軍人，紛紛響應。段政府乃於六年九月二十九日下令宣稱：「國會組織法暨兩院議員選舉法，民國元年，係經參議院議決，咨由袁前大總統公布，歷年以來，累經政變，多因立法未善所致，現在亟應修改。著各行省蒙、藏、青海各長官仍依法選派參議員，於一個月內到京，組織參議院，將所有應行修改之組織選舉各法，開會議決，此外職權，應俟正式國會成立後按法執行，以示尊重立法機關之至意。」

十月三十日，下令召集參議院，十一月十日，舉行開會式，七年二月十七日，公布參議院議決修正之中華民國國會組織法，參議院議員選舉法衆議院議員選舉法。（八）改造國會之選舉制度，玆特分目說明於下。

第一目　參議院議員選舉法之修改

一　名額之分配　參議院以左列各議員組織之：（九）

一、由地方選舉會選出者，每省五名，每特別行政區一名，蒙古十五名，青海二名，西藏六名，共一百三十八名；

二、由中央選舉會選出者三十名。共分六部（參看下述選舉權）：第一部十名，第二部八名，第三部五名，第四部四名，第五部二名，第六部一名。

二　選舉權與被選舉權　關於選舉權者，其限制可分兩項：一爲一般者，凡有選舉者所共同具有之資格，一爲特殊者，即參加某種選舉會者所必需具有之資格，關於前者，即：凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上，而無下述衆議院議員選舉權第（三）項所列各種情事之一者，得爲參議院議員選舉人；關於後者，玆分述如次：

（一）有選舉權者　各種選舉會之有選舉權者，其條件不盡相同。分述如次：

（甲）地方選舉會　此項選舉會，以有（一）曾在高等專門以上學校畢業及與高等專門以上學校畢業有相當資格任事滿三年者，或曾任中學以上學校校長及教員滿三年者，或有學術上之著述及發明經主管部審定者；（二）曾任薦任以上官滿三年，或曾任簡任以上官滿一年或曾受勳位者；（三）年納直接稅百圓以上或有不動產値五萬圓以上者等資格之一者，爲初選舉人。但蒙古、青海之地方選舉會，以各蒙旗王公世爵世職組織之。西藏地方選舉會，則由駐藏辦事長官會同達賴喇嘛及班禪喇嘛組織之。

（乙）中央選舉會　中央選舉會分部組織之；第一部爲曾在國立大學或外國本科畢業，以其所學任事滿三年者，或曾任國立大學校校長及教員滿三年以上者，或有學術上著及發明經主管部審定者；第二部爲退職大總

統，副總統，國務員及曾任特任官，滿一年以上或曾受三等以上勳位者；第三部爲年納直接稅一千圓以上者或有一百萬圓以上之財產，經營農工商業，經主管官廳證明者；第四部爲華僑有一百萬圓以上之財產，經駐在領事官證明者；第五部爲滿洲王公，具有政治經驗者。第六部爲回部王公，具有政治經驗者。

（二）有被選舉權者　凡有中華民國國籍之男子，年滿三十五歲以上，無下述衆議院議員選舉權第（三）項所列情事之一者，得被選爲參議院議員；但蒙、藏、青海、回部、華僑之被選舉人，以通曉漢語漢字爲限。此外參議院議員選舉權及被選舉權之特殊限制，與下述衆議院議員選舉權第（四）項同。小學校教員亦停止被選舉權。（一〇）

三　選舉方法　各省區地方選舉會，以縣爲初選區，凡各縣初選人每三十人互選初選當選人一名，但人數少至三人之縣，亦得選出初選當選人一名，初選監督以縣知事充之，投票所設縣知事所在地。初選當選人選出後，再在各該省區最高行政長官所在地，舉行覆選，以各該省區行政長官爲覆選監督，其當選票數之計算及候補人，均與民國元年參議員之選舉法同。蒙古及青海地方選舉會之選舉監督，以選舉會所在地之行政長官或盟長或蒙藏院總裁行之，西藏地方選舉會以駐藏辦事處長官或蒙藏院總裁充之。選舉會所由選舉監督定之，但此兩者，均得依便宜於中央政府所在地組織之，用單選舉制度，其選舉當選人及候選人之方法，則與各省區初選當選人同。中央選舉會於中央政府所在地行之，第一部以教育總長爲選舉監督；第二、五兩部以內務總長爲選舉監督，第三、四兩部以農商總長爲選舉監督，第六部以蒙藏院總裁爲選舉監督。選舉場所，由各該選舉監督定之，其選舉之計票與上同。（一一）（參看第二章第七節）

四　任期　任期雖無變動，但分班改選方法，則與前不同。全部議員以抽籤法分爲三班，第一班滿二年改選，第二班滿四年改選，第三班任滿改選。嗣後每二年就任滿之議員改選之。議員名額不能三分時，以較多或較少之數爲第三班。

第二目　衆議院議員選舉法之修改

一　名額之分配　各地方選出衆議院議員之名額，依人口之多寡定之，每人口滿一百萬選出議員一名，但人口不滿七百萬之省，得選出議員七名；不滿一百萬之特別行政區，亦得選出議員一名，人口總調查未畢以前，各省區選出之名額如左：計直隸，二十三名；奉天，十一名；吉林，七名；黑龍江，七名；江蘇，二十七名；安徽，十八名；江西，二十四名；浙江，二十六名；福建，十六名；湖北，十八名；湖南，十八名；山東，二十二名；河南，二十二名；山西，十七名；陝西，十四名；甘肅，十名；新疆，七名；四川，二十二名；廣東，二十名；廣西，十三名；雲南，十五名；貴州，九名；京兆，四名；熱河，三名；察哈爾，二名；歸綏，一名；川邊，二名；蒙古，十九名；西藏，七名；青海，二名。

蒙古、西藏、青海選舉區劃及名額分配爲：哲里木盟，卓索木盟，昭烏木盟，錫林郭勒盟，烏蘭察布盟，伊克昭盟，土謝圖汗盟，車臣汗盟，三音諾顏部，札薩克圖汗部，烏梁海，察哈爾，歸化城土默特，阿拉善，額濟納，舊土爾扈特，哈薩克各一人；科布多二人；前藏四人，後藏三人，青海二人。（一二）

二　選舉權與被選舉權（一三）

（一）有選舉權者　有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上，於編造選舉人名册以前，在選舉區內住居滿二年以上具有（一）年納直接稅四圓以上者；（二）有值一千圓以上之不動產者；（三）在小學校以上畢業者；（四）有與小學校以上畢業相當之資格者條件之一者，得爲衆議院議員之選舉人，但第（二）項之規定，於蒙、藏、青海得就動產計算。

（二）有被選舉權者　凡有中華民國國籍之男子，年滿三十歲以上者，得被選爲衆議院議員，但蒙、藏、青海之被選舉人，以通曉漢語者爲限。

（三）取消選舉權及被選舉者　凡係（一）褫奪公權尚未復權者；（二）受破產之宣告，確定後尚未撤消者；（三）瘋癲或有癡疾者以及（四）不識文字者，不得爲衆議院議員之選舉人及被選舉人。

（四）停止選舉權及被選舉權者　凡係（一）現任官吏及巡警；（二）現役海、陸軍人；（三）各學校肄

業者；（四）僧道及他宗教師者，停止其選舉權與被選舉權。但（四）項不適用於蒙、藏、青海。

（五）停止被選舉權者　小學校教員停止其被選舉權。辦理選舉人員於其選舉區內，停止其被選舉權，但監察員及蒙、藏、青海之辦理選舉人員，不在此限。

（三）選舉方法　可分兩種，如次：

（一）各省及各特別行政區議員之選舉　分初選覆選兩步，初選舉以縣為選舉區，覆選舉以道或特別行政區為選舉區，各省設選舉總監督，以該省行政長官充之，監督全省選舉事宜；初選舉設初選監督，以縣知事充之，監督初選舉一切事宜，覆選舉區設選舉監督，以道尹或特別行政區長官充之，監督覆選舉一切事宜。初選當選人名額，當選票額以及各覆選舉當選人名額、當選票額、候補當選人等，均與民元之衆議院議員選舉法相同。（參看第二章第七節）。

（三）蒙古西藏青海之選舉　選舉區劃及議員名額分配，已見上述。選舉監督以各該選舉區之行政長官充之，其他關於選舉方法等，均與民元衆議院議員之選舉相同（參看第二章第七節）。但本屆選舉（即民國七年，名為第二屆），參議院又通過一蒙古回部西藏衆議院議員選舉施行法，（一四）規定蒙古、回部，蒙、藏第一屆衆議院議員之選舉，得於政府所在地舉行，並以蒙藏院總裁為選舉監督。

第三目　新國會與新新國會之選舉

上述兩法修改之要點，如與舊法相較；第一，為提高選舉資格，第二為廢除從前由各省省議會選出參議員之規定，第三為減少兩院議員名額，參議員自二六四名改為一六八名，衆議員自五六五名改為三五三名。

此項國會組織法及兩院選舉法公布後，七年二月十八日，下令籌備選舉，同年七月二十日，下令限各議員於八月一日以前到京，八月十二日，國會開會，粵、桂、滇、黔、川五省因反對而未選　湘、鄂、陝以戰亂而未能舉行，僅其他十四省與北京政府指派之蒙、藏議員，全係安福系所操縱，故又稱為安福國會，開會以後，臨時參議院即告解散，九月一日，選徐世昌為大總統。十月一日，又開副總統選舉會，但因欲以此位留讓與南

方，作爲南北和議之條件，故未選出；而南方則於十月九日，通告以軍政府代行國務院職權攝行大總統職務，另立政府。

徐氏登台後，亦曾努力於南北和平運動，但終梗於武人，未能成功。迨及九年下季，南方軍政府瓦解，北方亦以直、皖戰爭，段祺瑞失敗下台，新國會於八月三十日平安閉會後，即行消滅。十月三十日，徐世昌下令宣稱：「和平統一，善後各端，亟待次第進行，國會為全國人民代表，關係綦重，所有參、衆兩院應即從新選舉。著內務部即依照元年八月十日公布之國會組織法暨參議院議員選舉法，衆議院議員選舉法，督同各省區長官將選舉事宜迅速籌備辦理。」但應選者僅有蘇、皖、魯、晉、甘、奉、吉、黑、新、蒙古、青海、西藏等十一單位，不能成立，而徐世昌之總統位置，亦無法再行維持；而其所選出之一部議員，即世之所謂新新國會議員者是。

第二項　南政府

第一目　國會非常會議與軍政府

復辟失敗後，北京政府既不肯恢復舊國會，孫中山及國民黨議員，紛紛南下。六年八月十八日，孫氏宴南下議員於廣州黃埔公園，到一百三十餘人，即開談話會，決定在粵開非常會議，十九日發布宣言，自謂：「同人等皆受國民之託，職務未終，今被國賊之驅，責任難棄。用依約法，自集於粵，人數未滿法定，本難遽行開會。唯念時局之危，間不容髮，西南散處，意志輒殊。對外則馮、段宣戰，我將何以處德奧？對內則黃陂孤留，我將何以設政府？凡茲重要，亟待討論，爰繹主權，在民之用，師法人國變之例，特決定本月二十五日於廣州開非常會議，以謀統一，以圖應變，區區之意，如斯而已」。產生國會非常會議與軍政府。

一　國會非常會議　國會非常會議即係依據上述宣言而開，於八月二十九日議決國會非常會議組織大綱，共十一條，依據此項大綱，國會非常會議，以現任國會議員組織之，其議事則以參、衆兩院議員會合會行之，非有十四省以上之議員列席，不得開議。蒙古、西藏、青海、華僑各選舉區，以省論。議事以列席議員過半數

決定。正副議長，就現任兩院正、副議長內推定之，正、副議長均有事故時，得選舉臨時議長。非常會議並得設各委員會。制定並宣布軍政府組織大綱，軍政府有交議事件，或由六省以上之議員連合提議時，得隨時開會議決；人民請願事件，經委員會審查後，得提出議決之，大綱之修正，須有議員四十八以上之連署，列席三分之二以上議決之。

二　軍政府　六年八月三十日，非常國會通過軍政府組織大綱，全文十三條，依據此項大綱，軍政府設大元帥一人，元帥三人，由國會非常會議分次選舉之；以得票過投票總數之半者爲當選。大元帥對外代表中華民國，有事故不能視事時，由首次選出之元帥代行其職權，元帥協助大元帥籌商政務，元帥得兼其他職務。軍政府設都督若干人，以各省督軍贊助軍政府任之。設立外交、內務、財政、陸軍、海軍、交通六部，各部設總長一人，由國會非常會議分別選出，咨請大元帥特任之。此項選舉，以得票過投票總數之半者爲當選；但遇總長缺位，未經選選以前，大元帥得爲署理之任命。

九月一日開會，出席議員九十一人，選孫中山爲大元帥，次日，選陸榮廷、唐繼堯爲副元帥。九月十日；中山先生行就職禮，同日，國會選舉各部總長，計：財政總長唐紹儀；外交總長伍廷芳；內務總長孫洪伊，陸軍總長張開儒；海軍總長程璧光；交通總長胡漢民等六人，再由大元帥特任之，於是軍政府即正式成立。

第二目　國會正式會議與軍政府之改組

軍政府雖然成立，但其內部衝突，頗爲劇烈，對於北京政府之態度，有和戰兩派，因兩派之衝突，而軍政府之組織，乃有變動之趨勢，分述如次：

一　西南自主各省護法聯合會之出現　六年十一月中旬，軍政府之右傾分子，倡對北主和之說頗盛，中山則堅持必須恢復約法與國會。此時，主和派一方與西南各省實力派聯絡，一方在非常國會中活動。迨及七年一月二十日，便有所謂西南自主各省護法聯合會之名目出現，并行頒布所謂中華民國護法各省聯合條例（一五），依據此項條例，聯合會議由（一）護法各省自主政府及海軍所派之代表各一人，但未完全自主省之護法各軍，

及各戰區之聯合軍，經聯合會議承認者，得各派全權代表一人；及（二）民國元老，由前項所列派出代表各機關公推者，組織之；第（二）項之人數，無定額，至於聯合會議之職權，係受護法各省各軍之委託，對外對內執行政務，其職權爲：（一）辦理共同外交，訂立契約；（二）監督共同財政，辦理內外公債之募集；（三）統籌軍備，計劃作戰及（四）裁決各與省之爭議事件。

二　正式國會之成立　聯合會議雖已成立，但其本身實缺乏法律之基礎。因之改組軍政府之說，遂漸澎湃，迨及七年五月，中山見形勢日非無能控制主和派之活動，乃於五月四日，向非常國會辭大元帥職。隨之，國會與軍政府亦同時變動。六月十二日，在粵之國會議員，依同年三月十二日兩院議員談話會之決議，如期宣告繼續第二屆常會，而到粵之國會議員，尚不足法定人數，不能成立，雖思將未到會之議員除名，以候補議員遞補，惟除名須經過半數議員之決議，故無法適用此除名之規定。然以急於湊足法定人數，遂已聲明此次集會，爲繼續第二屆常會之會期，竟任意借用民國二年議院法第七條，開會後滿一個月尚未到院者應解其職之規定，解參議員五十一人，衆議員一百四十七人之職；又於八月十二日，依同條但有不得已之故障報告到院時，得以院議延期至兩個月爲限之規定，解參議員五十八人，衆議員六十九人之職，此後尚有陸續解職者，此項解職議員之遺缺，先後由候補議員遞補，將法定人數勉強湊足，繼續開議，是卽後來之所謂民八國會。

三　軍政府之改組　中山於七年五月四日辭職，同月十八日卽修改組織大綱。軍政府改爲合議制，其情形如次：

（一）軍政府　中華民國軍政府，以各省各軍之聯合，於護法救國事業未完全告成以前，依法行使中華民國行政權，軍政府執行約法上之大總統職權時，依約法之規定；但須以代理國務院攝行大總統職務資格行之，並須對國會負責任。但其行使職權，係由總裁會議，以政務院贊襄行之。

（二）總裁會議　總裁會議，以總裁組織之，其人數由國會兩院應時勢之必要而定之。總裁以合議制行使其職權，總裁因事故不能到職時，得派專員代理，但代理總裁不得派代表列席總裁會議。總裁之職權爲（一）

代表軍政，總覽會務。（二）任免文武職員，但任命政務員及對內對外全權代表，須得國會兩院聯合會之同意，及（三）得提案交國會兩院聯合會議決；（四）得主國內和戰事宜，但和平條件，非經國會兩院聯合會之同意，不能簽字，（五）得接受外國全權代表，辦理外交，訂立契約，但關於人民有負担之契約，須統國會兩院聯合會之同意。（六）得辦理內外公債之募集，但須經國會兩院聯合會之決議；（七）得承認護法軍隊或救國軍隊之加入；及（八）得統籌軍備及計劃作戰，但國會兩院聯合會得以列席員過半數之可決，彈劾總裁。

（三）政務院　政務院以政務員組織之，政務院長，各部總長，均稱為政務員，由國會兩院聯合會選舉，以得票過列席員之半數者為當選，再由總裁會議任命之。政務員輔助總裁，對國會兩院聯合會負責，凡關於政務之文告，以軍政府名義，由總裁連署，政務員副署之。政務員及其委員，得於國會兩院聯合會出席及發言。政務員與總裁意見不同時，得開聯席會議決定之，聯席會議以總裁，政務員，及各省軍代表會合行之，政務院內部之機關如次：

（甲）各部　政務院分設各部，依國務院官制之所定。

（乙）參事會　政務院設參事會，由各省院議會選出二人，總裁會議任命組織之，無省議會之區域，由該地法定機關選舉之。參事會建議地方行政之計劃，及備政務院之諮詢，但關於各地方之特別政務，得由該省參事單獨建議。

（四）軍事委員會　軍政府設軍事委員會，由各省軍長官所派之軍事代表各一人，及經軍政府任命之軍事委員組織之，軍事委員會建議軍事上之計劃，及備政府之諮詢，但關於各軍之特別事宜，得由該軍單獨建議。

（五）參謀部　參謀總長得列席政務會議。（參謀部內部組織，組織大綱中定為「依原有之官制」，所謂「原有」官制，無從稽考，諒係依照北京政府之官制）。

法院無變動。國會兩院聯合會，對於政務員，得以列席過半數為不信任之決議。不信任決議成立時，政務員應即解職，但關於個人或一部時，政務員全體不負連帶責任。

修正軍政府組織大綱，其最大要點即在於改集權之大元帥制為合議的總裁制。非常國會旋於五月二十日選舉孫文、唐紹儀、伍廷芳、岑春煊、陸榮廷、唐繼堯、林葆懌七人為軍政府總裁。

第三目　大總統之選舉

國會雖由「非常」變成「正式」，軍政府雖然改組，但內部之糾紛未已。其後岑春煊、陸榮廷等，欲與北方議和為護法議員所反對，因使莫榮新監視議員行動，扣留國會經費，派兵圍搜兩院祕書廳；兩院議員在事實上不能再在廣東會合，因於八年十一月二十四日，第三十一次兩院聯合會議後，除岑派議員之外，均紛紛他適，此等議員之一部，於離開廣州之後，又往雲南，再行集會，九年七月十日，開成立會，八月十四日，開第二十五次非常會議；八月十七日，復開第三十六次兩院聯合會。本擬於雲南組織政府，以唐繼堯不表贊同，主張移國會軍政府於重慶，議員乃又先後入川，於九月十九日抵重慶，詎知川省武人，亦復內訌，議員終不能久留於此。因於九年十月十四日，發布宣言，告別川省父老，而在當時，廣東方面，發生粵、桂戰爭，粵軍於九年八月由閩南進兵，駐粵桂軍失敗，莫榮新於十月二十六日退出廣州，通電取銷自主，岑春煊於二十二日即宣言引退。二十四日并與陸榮廷、林葆懌、溫宗堯等聯合宣言，解除軍政府職務，於是國會與軍政府無形取消。治陳炯明之粵軍占領廣州後，孫中山等又相繼返粵，於十二月一日，通電宣告重開政務會議，十年一月十二日，國會重任廣州開兩院聯合會議，於是國會與軍政府又入於另一階段。

唯是此時，軍政府已成強弩之末，孫中山主張成立正式政府，雖為陳炯明及一部分人員所不滿，終於實現。四月七日，兩院聯合會開會，到會議員共三百二十八人，出席議員二百二十二人，開會後，改開非常會議，通過中華民國政府組織大綱七條，首冠緒言，次列條文，緒言謂選舉大總統，付託以討亂及建設之全權，謀社會改革，民國統一，永久和平，大綱凡七條，如次：（一六）

一、（一）大總統依本大綱行使職權；

（二）大總統由非常國會選出；

（三）總統總攬政務，發布命令，統率海、陸軍，任免文武官吏；

（四）大總統對外代表中華民國；

（五）設各部掌部務，由總統任免；

（六）本大綱自宣布日施行；

（七）本大綱施行之日，軍政府組織大綱廢止」。

大綱通過後，由皖籍議員丁象謙動議，即照大綱開大總統選舉會，多數附議，即分發選舉票，用記名投票法選舉，全數二百二十票，孫中山以二百十八票過半數當選。

如照民二之總統選舉法而言，大總統雖係由國會議員組織總統選舉會選舉，但須三分二以上列席，得票滿投票人數四分三者當選，須兩次投票無人當選時，方就第二次得票較多者，二名決選之，以得票過投票人數之半者為當選。

自此以後，軍政府重行恢復為元首獨裁制，孫中山於五月五日在廣州就大總統任，旋即任命伍廷芳為外交部長兼財政部長，陳炯明為陸軍部長兼內務部長，徐謙為司法部長，湯廷光為海軍部長，馬君武為祕書長。

第四目　大元帥府之組織

大總統選出後，廣東內部，初未完全安定，至十一年六月十六日，陳炯明部葉舉等，圍攻廣州總統府，孫中山於八月九日，粵赴滬，至十二年，陳炯明失敗，是年二月十五日，中山由滬南下，二十一日，重入廣州，組織大元帥府。

中山入粵後，於三月二日，完成大元帥之大本營組織。大元帥本身，賦有極大之權力：第一，一切重要政務，由大元帥處理；第二，各總司令、司令、軍、師等軍隊，由大元帥指揮調度；第三，政府機關之組織，各機關之增設與裁併，及重要官吏之任免，皆由大元帥為之；第四，大元帥公布條例，發布命令；條例之由各部公布者，須經大元帥之核准。因之，大元帥制度，實為具體而微之獨裁制。

大本營組織，分內政、外交、財政、建設等四部；法制、審計兩局；參謀、秘書兩處，及金庫一所，而在大元帥之下，又另設大理院，爲最高審判機關，兼管司法行政事務，並配置總檢察廳。此外，因政治上之需要，設立各種機關，興廢變更，不一而足，凡此實因當時之大元帥制，係以人治爲基礎，同時又在軍政時期，其政制之混亂，不難想見。（中國國民黨中央黨史陳列館，存有一部分之大元帥大本營公報，唯殘缺不全，筆者雖閱涉，未見有何可資參考者，其他機關，更無此項可以依據之材料）。

大本營雖已成立，但當時廣東境內反對中山之軍閥，仍然存在，因之，僅能從事內部之肅清，未遑北伐。而在北方，正進行賄選運動。

十二年冬，廣東內部，雖未全部安定，而大元帥之基礎，實已日趨穩固。十三年一月二十日，中國國民黨召開第一次全國代表大會於廣州，除改組黨內組織外，並議決改大元帥制爲國民政府，但此項國民政府，到十四年三月十二日，中山在北京逝世後，於七月一日，始宣告成立。是即今日國民政府之來源。

第三節　國會第二次恢復至賄選憲法

第一項　法統之恢復及其法律問題

民國八年南北和議失敗以後，西南六省，政變紛乘，北方則內戰頻仍，直系兩戰兩勝，握北政府之實權。曹錕謀爲總統，吳佩孚擬假恢復法統之名，統一南北。於是「恢復法統」之呼聲乃起。十一年五月二十四日，天津遂有第一屆國會繼續開會籌備處，假順直省議會開臨時之舉，列席者參議院議員二十六人，衆議員四十二人，議決以第一屆國會繼續開會籌備處，業經成立，通告全國，通電發出後，北方各省均復電贊同。六月一日，籌備會開第二次會議，列席者參議院議員六十三人，衆議院議員一百三十八人，於是議決通電全國，宣告「自今日始，應由國會完全行使職權，再由合法大總統依法組織政府，護法大業，亦已完成，其西南各省，因護法而成立之一切特別組織，自應於此終結。」二日，徐世昌下令聲稱：「現因衰病，宣告辭職，依法應由國務院

權予職務。』曹、吳即領銜聯合十省區督軍省長，電請黎元洪復職。黎氏於六月十一日蒞京，執行大總統職權，十三日，下令撤銷民國六年六月十二日『解散國會令』，六月十二日，在津舊國會議員移北京集會，十六日，參、衆兩院諮達大總統，聲明於本年八月一日繼續開會。

國會既已確定恢復，但亦因之而發生法統問題。自民六國會解散以後，一部議員南下護法，其間一部分之未曾到會者，被護法國會所開除，另提候補，即形成前述之民八國會。於是此次所恢復者，究爲民八國會抑民六國會，大成問題。而在北方進行恢復國會之時，民八議員，曾於六月三日，在廣州通電主張繼續民八國會；認爲民六國會之解散，本爲非法，而廣州之自由集會，則爲法律之所許；一部議員，放棄職權，不往廣州，除名另補，爲當然程序，既經除名，何能復職？民六議員則認爲廣州之與以除名，不合院法，補缺手續，亦欠完備，此次開會，乃由總統明頒撤消民六解散之會，在法律毫無可攻。雙方爭執，迨及廣州發生陳炯明之變，護法議員，組法統維持會，留滬留京，各行其是，因之，北京國會於八月一日得有過半數議員之報到，正式開會，繼續第一屆第二次常會，是爲舊國會之第二次恢復，亦即民六國會之恢復。

第二項　賄選總統與賄選憲法之頒布

國會第二次恢復，當以制憲爲最重要之職務，但查國會組織法第二十一條之規定：『民國憲法之議定，由兩院會合行之；前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之出席，不得開議；非出席議員四分三以上之同意，不得議決。』根據此項條文，參議員總額二百七十四人，須有一百八十三人出席，衆議員總額五百九十六人，須有三百九十八人出席，方能成會。當時衆議院法定人數，不虞不足，參議院常差三數人，不足法定，於是衆議院於十二年四月二十日議決修正爲：『前項會合時，以參議院議長爲議長，衆議院議長爲副議長，正、副議長均有事故時，以兩院副議長臨時代理，非兩院有總議員五分三以上之出席，不得開議，非出席議員三分二以上之同意，不得議決。但關於議憲程序，以兩院議員總數過半數之出席開議，出席議員過半數之同意議決』。即日咨達參議院，參議院於二十七日依法議決，二十八日咨達政府

布。於是憲法會議，乃稍減法定人數之困難。兩院議員總數爲八百七十人，以五百二十人之出席，即可開會。同時，又通過增設每次二十元之憲法會議出席費，以引誘議員出席，由黎元洪與國務總理商妥，從海關建築經費下每月撥制憲經費十七萬元，以四個月爲期。曹錕及其黨徒，認爲黎氏利用制憲經費以謀繼續總統之位置，乃以制憲經費案未經國務院主辦爲辭，迫內閣辭職。六月七日，北京軍警官佐，向總統索餉，八日。又有「公民團」包圍黎宅；九日，警察罷崗，黎氏乃於十三日出京，直隸省長王承斌刧黎於楊村，索印以外，並迫簽字於辭職電上。十四日，內閣直系閣員高凌蔚等即自行復職，攝行大總統職務。（如就法理而言，黎氏任期，本成問題，特當時因政治關係，國會亦未有良好之處理。）

黎氏走後，兩院議員，紛紛赴滬，到滬議員，以上海斜橋湖北會館爲國會移滬集會籌備處，七月十四日下午二時，舉行國會移滬集會式，出席議員二百二十餘人，截至二十二日止，報到者參議員一百十人，衆議員二百九十人，不足法定人數，不能開會。八月二十四日，北京參、衆兩院開談話會，通過臨時支給常會出席費辦法，即每次常會，出席議員得支出席費百元，以誘離京議員，於是議員之潛行返京者日多。時衆議院議員任期將滿，九月十日，北京衆議院常會，出席者三〇五人，九月二十六日，參議院常會，出席者一三八人，先後通過修正國會組織法第七條，即增加一項：『前兩條議員職務，應俟下次選舉完成，依法開會之前一日解除之。』由攝政內閣於十月四日公布，並發表第一屆衆議院議員改選令。於是北京國會乃得進行賄選總統與憲法。（國會於二年四月八日成立，如按時間計算，至民國五年四月八日，衆議院議員已滿三年任期，但因扣除兩次解散之時間，故至十二年十月十日方爲任滿）。

延長任期案既已通過，衆議院議長張伯烈，主張先行大選，參議院議長吳景濂乃於九月八日開選舉總統預備會，十二日，先開總統選舉會一次，惟因出席費僅定五百元，以致到者僅四百二十餘人，距總統選舉法之法定人數五八一人相去尚遠。乃由吳景濂以總統選舉名義，發出通告，訂於十月五日開會，是日，選舉會在衆議院議場舉行，戒備森嚴，軍警林立，臨時議員到者不多，定爲不定時開會，以到足法定人數爲準。自上午十時

延到下午一時二十分，始行開會，主席吳景濂報到簽到人數，參議院議員一五二人，衆議院議員四四一人，共五九三人，已足法定人數，共發選舉票五百九十張。據吳景濂報告票數與人數相符，投票為五九〇票，四分三應為四四三票，曹錕以四八〇票當選。其後浙籍議員邵瑞彭曾取到五千元支票一張，攝影製版公布，各方反對賄選之聲甚高。但曹錕仍於雙十節宣布就職。

曹錕就職之日，亦即憲法會議宣布憲法之時。當民國六年國會解放時，中華民國憲法案，因爭執良多，尚未完成。賄選運動時，南下議員之返京者，大都以完成制憲事業為口實。為掩飾賄選計，乃加緊制憲，自十二年十月四日，憲法會議法定人數滿足，制憲極速，於同月八日下午二時開第二〇二次憲法會議，將憲法全文交付三讀，半日而竟，凡十三章，一百四十條。十月十日，憲法會議公布全文。於是難產十二年之憲法，以數日而解決。此項憲法，因當時直系軍閥無實行之誠意，所以該憲法所應當連帶公布的若干施行細則，亦未公布，憲法事實上並未實行，即為十三年十一月二十四日段祺瑞之臨時政府制所推翻。世人目此憲法為曹錕憲法或賄選憲法。

第三項　賄選憲法中之中央政制

十二年頒布之憲法，其中關於中央政制一部，亦係採用責任內閣制與臨時約法所規定者，（初無過大之差異，雖未實行，茲姑摘述其要點如次，以資參考：（一七）

第一目　國會

國會仍採兩院制，參議院以法定最高級地方議會及其他選舉團體選出之議員組織之，衆議院以各選舉區比例人口選出之議員組織之，國會之議決，雖然仍以兩院之一致成立，但兩院的性質，實有區別，一方擴充衆議院的職權，他方亦區別兩院的地位。第一，衆議院有若干職權為參議院之所無者，即（一）衆議院認大總統副總統有謀叛行為時，得以議員三分二以上之列席，列席員三分二以上之同意彈劾之；（二）衆議院認國務員有違法行為時，得以列席員三分二以上之同意彈劾之；及（三）衆議院對於國務員，得為不信任之決議。（一一）

（二）兩項在臨時約法時代，本為兩院所共有，現在則為眾議院單獨行使，（三）項則為以前所未有而又所應有者。不信任權之由眾議院單獨行使；其意義實等於否認兩院之平等地位。

第二為參議院之同意解散權：大總統於國務員受不信任之決議時，非免國務員之職，即解散眾議院；但解散眾議院，須經參議院之同意，原國務員在職中或同一會期，不得為第二次之解散；眾議院一方有不信任決議權，他方又有被解散之可能，而參議院則否，這是承認內閣和國會之互為牽制，不過解散之時，須經參議院之同意，此種規定，其影響甚大，甚至可以使眾議院無被解散之事實。

第三為參議院之特權：參議院除有同意解散權外，尚得審判被彈劾之大總統、副總統、及國務員，這是以往所未有。

第二目 大總統

憲法中之大總統，因採用內閣制，所以僅為名義上之元首。但國會議定之法律案，大總統如有異議時，可於公布期內（送達後十五日）聲明理由，請求覆議，如兩院仍執前議時，應即公布之。此種覆議權，因大總統本身之不負政治責任，亦不過代國務員行使，同時則使國會慎重立法而已。

第三目 國務院

國務院以國務員組織之，國務總理及各部總長，均為國務員，國務總理之任命，須經眾議院之同意，國務員贊襄大總統，對於眾議院負責，大總統所發命令，及其他關係國務之文書，非經國務員之副署，不生效力。但任免國務總理，不在此限。

註（一）黎氏通電，見五年六月二十四日政府公報。

（二）參看臨時國際政務評議會章程，見東方雜誌第十四卷第四號第二一一三頁。

（三）參看大總統致各省區等通電，見六年六月十三日政府公報。

（四）張勳瞿鴻禨等奏文，見東方雜誌第十四卷第八號第一九六到一九七頁，黎元洪雖經張勳之請，未有贊成，其他各人，其後亦有否認之表示。

（五）宣統登極諭，見同上第二〇三頁。

（六）復辟期中，曾任命內閣議政大臣，內閣閣丞，弼德院正副院長，都察院院長，大學士，協辦大學士以及六部官員。並諭每省推舉三人，來京籌議憲法國會，參看東方雜誌第十四卷第八號中國大事記。

（七）原電見東方雜誌第十四卷第九號第一〇八頁。

（八）均見七年二月十八日政府公報。

（九）修正國會組織法第二條，修正參議院議員選舉法第三十五、三十九、四十九各條。

（十）修正參議院議員選舉法第三、四、二十、三十八、四十一、四十四、四十五等條。

（一一）修正參議院議員選舉法，並可參看民元之參議院議員選舉法。

（一二）修正中華民國國會組織法第四條，修正衆議院議員選舉法第九十八條。

（一三）修正衆議院議員選舉法第三至八條。

（一四）見七年二月十八日政府公報。

（一五）見東方雜誌第十五卷第二號。

（一六）引自十年四月九日上海申報。

（一七）十二年憲法全文，見立法院編：各國憲法彙編第一輯第七十五頁以下。

第五章　法統放棄時期（十三年十一月至十七年五月）

十三年冬，第二次直奉戰爭，直系失敗，馮玉祥等進行改組政府，於十月三十一日，以曹錕名義，以下令准顏惠慶內閣辭職。任命黃郛為內閣總理，曹錕於十一月二日宣告退職，由黃氏攝政，然而所謂攝政者，僅係臨時之性質。問題之中心，乃為如何組織代替賄選總統之政府？

當時國內之形勢，曹吳雖倒，而長江流域尚有若干直系軍人，若輩對於段祺瑞，認為老同系，因之，於十一月十日，由齊燮元等聯名通電，擁戴段氏，十三日，再發通電，否認北京政府所發命令，張作霖、馮玉祥於十一月十一日到天津，勸段祺瑞出山，迨及齊等通電發出，乃於十五日，由張作霖、馮玉祥等聯名，推段祺瑞任中華民國臨時總執政，一方既表示『廢棄法統』，他方又表示為過度性質。十九日，齊等再發擁段出山之通電，段祺瑞見時機已熟，乃於二十一日通電宣告，準於二十四日就臨時執政職，組織執政政府。次日入京，二十四日就職。卽日公布臨時政府條例。自此以後，所謂『法統』卽根本廢棄。

第一節　臨時執政政府

段祺瑞於十三年十一月二十四日就臨時執政，當日卽發布中華中國臨時政府制（一），依據該項命令，臨時政府之組織如次：

一　臨時執政　中華民國臨時政府，以臨時執政總攬軍民政務，統率海、陸軍，對於外國，為中華民國之代表。

二　國務員　臨時政府設置國務員，贊襄臨時執政，處理國務，臨時政府之命令及關於國務之文書，由國務員副署，並由臨時執政命國務員分長外交、內務、財政、陸軍、海軍、司法、教育、農商、交通各部。

三　國務會議　臨時執政召集國務員，開國務會議。

臨時政府制一共只有六條，依據該制，則臨時執政之權力極大，不過因在各方實力派支配之下，所謂權者，亦無由運用。至十四年十二月二十六日，以各部總長之副署者，又頒布修正中華民國臨時政府制（二）。修正之要點：第一為設立國務總理，與各部總長同為國務員；第二為以國務總理為國務會議的主席；第三為設立國務院；第四為規定臨時政府之命令及凡關係國務之文書，由國務總理及各部總長全體或分別副署。同時，任命許世英為國務總理。

修改以後之臨時政府，並於十五年一月四日起，適用民國五年政府直屬官制（三）。不過在實際上，國務總理或國務員，均直屬於執政。因之，在政制上，與以前初無多大差異（四）。

第二節　臨時法制院

十三年十二月四日，下令廢止國務院法制局官制，公布臨時法制院官制，（五）並特任姚震為院長。其內容如次：

第一項，臨時法制院之組織

臨時法制院置院長一人，由臨時執政特任，管理本院事務，監督所屬職員；評議四員，參事十六員，均簡任，掌擬議、調查、審定各種事務；編譯八員，薦任，掌編輯及編譯；設事務廳，置廳長一人，簡任，承院長命，掌理一切庶務，並監督所屬職員；僉事十六人，薦任；主事二十八人，委任，分理事務，評議、參事、廳長由執政任命編譯、僉事、由院長呈請執政任命；主事則由院長任命。此外，院內分四處兩股，各處設主任，由院長於評議中指定；股主任則由院長於編譯中派之；事務廳分文書、調查、會計、庶務、保管等五科，科長由院長於僉事中派充，科員則由院長僉事、主事及考試分發人員中派充（六）。

第二項　臨時法制院之職權

臨時法制院官制第一條規定：臨時執政因籌備建設，釐訂一切制度，設臨時法制院，直隸於臨時執政，其職掌爲：（一）擬定臨時政府應發布有法規性質之命令案；（二）審定主管各部院及其他官署所擬有法規性質之命令案（三）調查條議關於憲政之一切制度、典章及臨時執政特交審議事項；（四）收受審定一切關於法制之條陳及（五）保存臨時執政所發布有法規性質之命令正本。同制第二條又規定：各部院及其他官署，擬訂有法規性質之命令案，應咨交法制院審定，呈請臨時執政公布。上述（一）項之命令案，由法制院逕呈臨時執政公布；（三）（四）兩項之事項，則分別呈請臨時執政施行，或承臨時執政之命，逕行咨送善後會議或國民會議或其他會議。此項機關，到十五年十二日，即明令裁撤。

第三節　臨時參政院

段政府下之國務會議，於十四年四月七日，通過設立臨時參政院，以輔佐臨時執政，同月十三日，頒佈臨時參政院條例（七）五月一日，頒布修正臨時參政院條例各條（八）同月三日，頒布各省區法定團體會長互選參政程序令（九）其內容如次：

第一項　參政院之組織

一　參政　參政係由（一）各省軍民長官各派代表一人；（二）京兆、熱河、察哈爾、綏遠、西康及蒙、藏、青海長官各派代表一人；（三）邊防督辦宣撫使各總司令及指定之各總司令或各軍最高將領各派代表一人（四）內外蒙古、西藏、青海、滿蒙各旗，回部及華僑，由臨時執政共派十六人，但以各地旗部人爲限；（五）各省省議會議長一人，各區有議會者亦同；（六）各省區法定各團體之會長互選一人。（一〇）及（七）由臨時執政派充者二十八人。換言之，此次參政即包括（1）地方代表（除省議會議長外，均爲官吏代表），（2）軍人代表，（3）職業團體代表，（4）中央政府代表，其民治的意味，非常淡薄。

二　議長副議長　各一人，均由臨時執政就參政中特派，會議時以議長爲主席，議長有事故時，由副議長

代理。

三　秘書廳　內設秘書長一人，由執政派充，綜理廳務；秘書六人，掌機要事務，分文書、議事、速記、編輯、會計、庶務等科，各置科長一人，科員共五十人。秘書科長由秘書長呈請派充，科員由秘書長派充。

第二項　參政院之職權

參政院之職權如次：

（一）議決權　凡（一）關於省自治之促成及在國憲並省憲未施行前應先規定之省自治暫行條例案；（二）關於善後會議財政善後委員會及軍事善後委員會議決之執行事項；（三）關於消弭及調停各省間或各省內部互之紛爭事項；（四）關於與外國宣戰媾和或與締結之條約案；（五）關於募集內外公債及增加租稅事項；及（六）其他臨時執政認爲應行諮詢事項，臨時執政得具案提出於臨時參政院議決之。議決以後，如臨時執政認爲可行，則分別發交各主管官署執行，認爲不可行時，得於接受後二十日內交付覆議，覆議通過，即予執行。但上述各項，因係規定爲「得具案提出」，則其提出與否，當聽執政之決定。

（三）建議權　臨時參政院關於上述議決權中之（一）至（三）各項，得建議於臨時執政，建議案之提出，須有參政十分一以上的連署，始得提出。此項建議案，如臨時執政認爲可行時，分別發交各主管機關執行。

臨時參政院之議事，非有過半數之到院參政列席，不得開會，其表決以列席參政過半數之同意行之，可否同數時，取決於議長，但覆議事件，以四分三以上之到院參政列席，及列席參政三分二以上之同意行之。臨時參政院之行使職權，及參政之任期，以正式政府成立之日爲止。原派之長官有變更或各該參政所屬之會改選時，應即改任。臨時參政院後於十四年七月三十日舉行開會式，參政總額一百九十三人，出席者一百十四人。

第四節　善後會議

執政政府成立時，馮玉祥、張作霖、段祺瑞表示歡迎孫中山先生北上，共商國是，孫中山乃於十三年十一月四日決定北上。十日，以中國國民黨總理名義，發表宣言，主張召集國民會議，在召集國民會議以前，先召集一預備會議，宣言發出後，於十三日離粵，十二月四日抵天津，同月三十一日入京。而段祺瑞則於二十一日宣告入京就職時，亦在通電中主張於一個月內召集善後會議，三個月內召集國民代表會議。十二月二日，國務會議通過一善後會議條例，但與中山的預備會議，各異其趣。十二月二十四日，執政政府不顧中山之是否贊成，即行公佈。三十日通電各方，召集會員，於十四年二月一日開會，是即善後會議之來由。

第一項　善後會議之組織

一　會員　善後會議包括（一）有大勳勞於國家者；（二）此次討伐賄選，制止內亂各軍最高首領；（三）各省區及蒙、藏、青海軍民長官，及（四）有特殊之資望學術經驗由臨時執政聘請或派充者，但不得逾三十人。除第（四）項外，其餘可項之會員，不能列席時，得派全權代表與議。

二　議長副議長　各一人，由會員互選之，開會時，以議長爲主席，議長有事故時，由副議長代理。

三　專門委員會　善後會議就應行議決事項，設專門委員會，審查大會所交議案，並得出席報告及陳述意見。此項委員，由臨時執政聘請或派充之。

四　祕書廳　掌文書、議事、速記、會記、庶務等事。設祕書長一人，祕書五人，事務員四十人，祕書長由臨時執政任命，祕書由祕書長呈請任命，事務員由祕書派充。

第二項　善後會議之職權

善後會議以解決時局糾紛，籌議建設方案爲宗旨。其應行議決事項爲（一）國民代表會議之組織方法，（二）關於改革軍制事項；（三）關於整理財政事項；以及其他各案由臨時執政交議者。善後會議之議決案，

者由臨時執政執行。

第三項　善後會議之會期及其議事

善後會議之開會閉會，由臨時執政定之，但以一個月爲限期，必要時，得延長二十日。會議時，以會員全體三分二以上之列席爲法定開會人數，列席過半數之同意議決。臨時執政得隨時出席會議，或派代表提出上述善後會議職權中所列各項議題，而且臨時執政提出之議案，必須提前付議。

善後會議旋於十四年二月一日舉行開會禮，十三日開第一次正式會議，四月二十日閉會，議決三種條例，即：國民代表會議條例、軍事善後委員會條例、財政善後委員會條例，於四月二十四日，由臨時執政公布。

第五節　軍事善後委員會

善後會議於十四年四月十五日，議決軍事善後委員會條例（一一），由臨時執政於同月二十四日公布九月二十一日，下令於十月五日開會。

第一項　軍事善後委員會之組織

一　委員　軍事後委員會委員以（一）參謀總長，陸軍總長，執政府軍務廳長，財政總長；（二）各省區軍政長官；（三）各邊防督辦，各邊地辦事長官及中央直轄之各總司令；（四）各軍最高將領，經政府指派者；及（五）具有軍事學識經驗由臨時執政派定者五人至八人充之。（三）至（四）各項委員，若不能列席，得派全權代表一人與會。

二　委員長副委員長　委員長一人，副委員長二人，由臨時執政於委員中派充。

三　事務處　掌文書、議事、速記、會計、庶務等事。處長一人，由委員長呈請臨時執政派充，事務員二十八，由委員長派充。

第二項　軍事善後委員會之職權

中華民國臨時政府爲收束全國軍事及整理全國軍政，特設此委員會，其應行議決事項爲：（一）關於縮減軍隊事項。（二）關於逾額官兵消納事項，（三）關於國軍配備事項以及（四）其他關於軍政各重要事項，凡上舉各項方案，得由臨時執政提出或由委員長隨時指定委員起草，限期提出。前述（二）到（四）各項委員，對於各該省區之軍事善後，得分別提出方案，關於各省區事項，遇必要時，得由委員長指定委員，提出報告或派員調查。

第三項　軍事善後委員會之議事

軍事善後委員會之議事，分爲大會與協議會，均由委員長主席，委員長有事故時，由委員長委託副委員長一人代理。大會由委員定期行之，但有委員十八以上之請求時，委員長應即定期開會。會議時，以全體委員三分二以上之列席開議，列席委員過半數之同意議決。委員長依大會之議決，得指定委員爲審查員，限期報告。關於特定事項，得由委員長會同有關係之各省區委員開協議會協議結果，報告大會時，得不經討論議決之。本委員會議決事項，隨時呈報臨時執政，核定施行；討論事項，遇必要時，得與財政善後委員會開聯席會議或向主管機關，商調案卷。

第六節　財政善後委員會

善後會議於十四年四月二十日，議決財政善後委員會條例，於四月二十四日，由臨時執政公布（一二），並於同年五月，由臨時執政委派委員長與副委員長。

第一項　財政善後委員會之組織

一　委員　財政善後委員會委員以（一）財政總長、交通總長，審計院長，稅務督辦，煙酒事務署督辦，鹽務署長；（二）各省區軍民長官；（三）具有財政學識經驗，由臨時執政派充十八人至十六人任之。但（一）（二）兩項委員不能列席時，得派全權代表一人到會。

二　委員長副委員長　本委員會設委員長一人，副委員長二人，均由臨時執政於委員中派充。

三　事務處　本委員會設事務處，掌理文書、議事、速記、會計、庶務等項。事務處設處長一人，事務員三十人，處長由委員長呈請臨時執政派充，事務員由委員長派充。

第二項　財政善後委員會之職權

財政善後委員會之設立，其目的在謀全國財政之整理及公開。其應行議決者爲：（一）關於歲入歲出之整理事項；（二）關於籌備劃分國家地方稅及國家地方之支出事項；（三）關於籌備增加關稅事項；（四）關於籌備裁釐之抵補方法事項；（五）關於整理內外債，並宣布歷年所欠內外債確數及其用途事項；（六）關於籌畫裁兵經費事項；（七）關於議定預算，概算標準及審計實施事項，及（八）其他關於財政重要事項。凡此各項方案，得由臨時執政提出或由委員隨時指定委員起草，限期提出，前列（二）項委員，對於各該省區財政之整理，得分別提出方案。關於各省區事項，遇必要時，得由委員長指定委員，提出報告或派員調查。

第三項　財政善後委員會之議事

財政善後委員會之集議，有兩種方法：即大會與協議會，兩者均由委員長主席。委員長有事故時，由委員長委託副委員長一人代理。大會由委員長定期行之，但有委員十人以上之請求時，委員長應即定期開會。會議時以全體委員三分二以上之列席開議，列席委員過半數之同意議決。委員長依大會之議決，得指定委員爲審查員。限期報告，關於特定事項，得由委員長會同有關係之各省區委員，開協議會。協議結果，報告大會時，得不經討論議決之。本委員會議決事項，隨時呈報臨時執政，核定施行，討論事項，遇必要時，得與軍事善後委員會開聯席會議或與主管機關商調案卷。

第七節　北京軍政府海陸軍大元帥

第一項　北京軍政府成立之經過

臨時執政政府自成立以後，卽在軍閥，國民黨等勢力多方牽制之下，苟延殘喘。迨及十四年下半期，內戰頻仍，十五年四月，國民軍因段祺瑞部下有通奉嫌疑，圍繳執政政府衞隊軍械，段氏逃匿東交民巷，迨國民軍退出北京，段執政重行執政，但不爲奉軍所歡迎，乃於四月二十日，退居天津，以胡惟德代任總理，攝行臨時執政，執政政府乃宣告銷滅。

執政政府倒後，張作霖、吳佩孚互相爭執，於六月下旬，由曹錕失敗時之國務總理顏惠慶攝閣，旋卽去職，由顏氏任命杜錫珪以海軍總長兼代國務總理攝政。國民革命軍指師北伐，十五年十二月，張作霖在天津就安國軍總司令職，旋用國務院攝行大總統令，以顧維鈞署理國務總理。黨軍北進，大勢日非，張作霖乃於十六年六月十八日，以各軍人之推戴，在北京懷仁堂就大元帥職，成立軍政府，將北京政府完全改組。此項軍政府，直至十七年五月，國民革命軍北伐，張作霖於六月三日退出北京，始宣告消滅。

第二項　陸海軍大元帥

張作霖既就大元帥職，卽頒布軍政府組織令，(一三)依據該令，海、陸軍大元帥總攬中華民國海，陸軍全權，而在軍事時期，並代表中華民國行使統治權，保障全國人民法律上當然專有之權利，大元帥之命令，須經國務總理副署，關係各主管部務者，須各部總長連帶副署，不過國務院在此時，實質上已僅爲大元帥之屬員，雖有副署之名，而無副署之實。換言之，所謂大元帥者，實以軍事首領之名義，而兼有軍政兩權，在軍政府組織之下，其地位殆等於平常之大總統，其權力則有過之。蓋一切殆莫不聽命於元帥也。

第八節　北京軍政府之國務院

第一項　國務會議

軍政府之下，設國務院，以國務員組織之，所謂國務員者，卽包括國務總理與各部總理，國務總理依其職權，得發院令，除管領國務院外，幷得管領不屬於各部之行政事務。國務由國務會議議決行之，以國務總理爲

主席，國務總理遇有事故，不能列席時，得呈明大元帥以他國務員代理，應經國務會議議決之事項爲：（一）命令案；（二）條約案；（三）預算及決算案；（四）預算外之支出；（五）陸、海軍之編制；（六）宣戰媾和；（七）簡任官之進退；（八）依法令應經國務會議事項；（九）各部主管爭執；（十）國務總理或各部總長認爲應經國務會議事項（一四）。

第二項　國務院及其附屬各機關

國務院由國務員，即國務總理與各部總長組織之，內置參議八人，簡任，承國務總理之命，審議法令，又設各種附屬機關，分述如次（一五）：

第一目　國務院秘書廳

國務院秘書廳掌（一）關於法令之宣達事項；（二）關於國務會議事項；（三）關於撰擬及保管文書事項，以及（四）關於文卷之編纂、紀錄事項。法制局內置祕書長一人，簡任，承國務總理命，管理廳務，祕書十八，薦任，僉事二十四人，薦任，主事七十二人，並由祕書長呈准國務總理，分爲若干科，分司事務，必要時，得設額外職員，但不能超過額內職員總數。

第二目　法制局

法制局直隸國務總理，掌：（一）撰擬法律案命令案；（二）審定法律案命令案。（三）撰擬及審定禮制案；（四）調查編譯各國之法制，及（五）保存法律命令之正本。法制局置局長一人，簡任，承國務總理命，管理局務；參事八人，簡任；僉事六人，薦任；編譯六人，薦任；主事十人。必要時，得設調查員及額外職員，但額外職員總數，不得超過實職人員。

第三目　銓敍局

銓敍局直隸於國務總理。掌（一）關於文官任免遷轉事項；（二）關於文官考試事項；（三）關於文官資格審查及註册事項；（四）關於勳績考核事項；（五）關於文官議卹事項，及（六）關於勳章榮典授與事項。銓

敍局內部人員，除參事改爲二人，主事改爲十四人外，餘與法制局同，但不設調查員。

第四目　統計局

統計局直隸於國務總理，掌：（一）關於各部院統計統一事項；（二）關於社會統計事項；（三）關於統計報告事項；（四）關於交換各國統計表事項；及（五）關於各官署統計會議事項。統計局之內部人員，與銓敍局同。

第五目　印鑄局

印鑄局直隸於國務總理，掌（一）關於政府公報，法令全書及職員錄之編輯刊行事項；（二）關於官文書及用紙之印刷事項；（三）關於印信、關防、鈐記之鑄造事項；及（四）關於勳章、徽章之製造事項。印鑄局內部人員，除簽事改爲四人，主事改爲十人，另設技正二人，技士六人外，餘與統計局同。

各局由局長呈准國務總理，定其分科，必要時，各得酌用雇員。

第九節　北京軍政府之行政各部（一六）

第一項　部之職權

各部即由各國務員分管，因國務員之任免聽命於大元帥，所以各部殆爲純粹之行政部，而缺乏獨立之權限。各部直隸於大元帥，其職權如次：

外交部：管理國際交涉及關於居留外人，並在外僑民事務，保護在外商業；

軍事部：掌參謀及陸軍、海軍、航空行政；

內務部：管理民生行政、地方行政、選舉、振卹、救濟、慈善、感化、人戶、土地、警察、著作、出版、土木工程、禮俗、宗教及衞生行政事務；

財政部：總轄國家之財務，管理會計、出納、租稅、公債、泉幣、政府專賣、儲金、保管物及銀行事務，

並監督地方公共團體之財政；

司法部：管理民事、刑事、非訟登記、公證監獄，幼年犯感化，出獄人保證，犯罪預犯，督促法典完成，監察法令執行，及其他一切司法行政；

實業部：管理商鑛及其他實業行政；

農工部：管理農、林、工務及漁、牧、水利事務；

交通部：管理監督並經畫全國路政、郵政、電政、航政事務。

第二項　部之組織

一　總次長　各部總長一人，除軍事總長之職權，定為承大元帥之命，掌管本部事務，監督所屬職員並所轄各官署，其餘各部總長，除此項權力外，尚有兩種權限，即（一）對於各省區最高行政長執行之本部主管事務，有監察指示之責；及（二）於主管事務，對於各省區最高級行政長之命令或處分，認為違背法令或踰越權限者，得呈由大元帥糾正之。次長每部一人，輔助總長，整理部務。但軍事部設四人，分掌參謀、陸軍、海軍、航空各署，財政部設三人，分掌鹽務署及煙酒署事務。

二　廳署司處局　除每部各設一總務廳，以掌理總務事宜外，其他則各設署處司局，各部情形，不盡相同，列表如次：

部名	署處或局名	司
外交部	情報處。	政務司，通商司，條約司。
軍事部	參謀署，陸軍署，海軍署，航空署。	
內務部		民治司，職方司，警政司，土木司，禮俗司，衛生司。

部名	所屬	司
財政部	關務署，菸酒署，印花稅處，官產處。	賦稅司，會計司，泉幣司。公債司，庫藏司。
司法部		民事司，刑事司，監獄司。
實業部		勸業司，商務司，礦政司。
農工部		農林司，工務司，漁牧司，水利司。
交通部		路政司，郵政司，電政司，航政司。

三　部員　各部之部員，其名目與額數亦不盡同，列表如次：

職員＼部名	外交	軍事	內務	財政	司法	實業	農工	交通	
參事	四		四	四	四	四	四	四	簡任
廳長	一	一	一	一	一	一	一	一	簡任
司長	三		六	五	三	三	四	四	簡任
局長	一								由次長兼任
秘書	八		八	八	八	四	四	六	薦任
僉事	三六		五六	五〇	三〇	三〇	三二	三四	薦任

主事	六〇		七〇	一二五	五〇	四五	五〇	一〇二	委任
技正			四	二	一	一〇	一〇	一四	薦任
技士			一〇	三	一	二〇	二〇	二六	委任
編纂				六					薦任
編譯					二				薦任
通譯					四				委任
技監						二	二		簡任
工廠監察官							六	二	薦任

註：軍事部之總務廳長，由次長兼任。

如上所述，所謂軍事部者，實即合併海、陸、參謀三部而成。在軍事之下，分為三署，但此三署之組織，與部相仿（一七）因之，部之本身，無何部員可言。

第十節　禮制館

十六年九月二十一日，頒布禮制館官制，掌修訂民國禮制。禮制館置總裁一人，由國務總理兼領；副總裁一人，由內務總長兼領。館長一人，由總裁呈請大元帥聘任，輔助總裁，管理館務，總纂二人，由館長商同總裁聘任掌審定各項禮制事宜；編纂二十四人，由館長商同總裁聘任，掌撰擬各項禮制事宜；編纂除專任外，得

就中央有關係禮制各官署實職人員中遴選兼任。編纂撰擬禮制，分爲第一股，吉禮；第二股，凶禮；第三股，賓禮；第四股，軍禮；第五股，嘉禮。各股由館長於專任編纂中指定一人爲股長。

禮制館設評議會，以評議組織之，評議無定額，由館長商同總裁聘任。設事務廳，置廳長一人，事務員十二人，由館長委派，分掌文牘、圖繪及庶務、會計。此外，附設樂律所，以編纂一人領之，掌關於典禮所用樂歌樂器之編製事項，必要時，得酌用雇員。

註（一）見十三年十一月二十五日政府公報。

（二）見十四年十二月二十七日政府公報。

（三）見十五年一月六日政府公報。

（四）臨時執政政府於十四年五月四日公布建設會議條例，規定以國會未參加賄選之議員，組織建設會議，以討論建設大計，實則即以安置議員。此外，尚頒有國政商榷條例，規定由臨時執政聘請富有政治或特種行政學識經驗者，組織國政商榷會，但其目的，亦不過安置閒散人員而已。詳可參看原條例，見十四年五月五日政府公報。

（五）見十三年十二月四日政府公報。

（六）參看臨時法制院辦事細則，見十四年一月十二日政府公報。

（七）見十四年四月十四日政府公報。

（八）見十四年五月二日政府公報。

（九）見十四年五月四日政府公報。

（一〇）臨時參政院條例第一條第二項，規定此項互選程序，另以命令定之。五月三日頒布各省區法定團體會長互選參政令，依據該令，所謂法定各團體者，係指「依法令成立之省區教育會、總商會、

農會、工會，高等審判廳本廳所在地之律師公會及北京、天津、上海、漢口總商會，後來又准全國商會聯合會加入（見十四年九月二十一日政府公報）。用有記名單記投票法，以得票較多爲當選，餘可參看原條例。」

（一一）見十四年五月二十五日政府公報。

（一二）見十四年四月二十五日政府公報。

（一三）見十六年六月十九日政府公報。

（一四）參看國務院官制，見十六年七月十三日政府公報。

（一五）參看各廳局官制，見十六年七月十三日政府公報。

（一六）參看各部官制，見十六年七月十三日政府公報。

（一七）爲明瞭計，將軍事部之各署組織，附錄於下，以供參考。

（一）軍事部各署之廳司組織：

	廳	司
參謀署	事務廳	分六司，以數目別之。
陸軍署	事務廳	軍衡司，軍務司，軍械司，軍學司，軍需司，軍法司，軍醫司。
海軍署	事務廳	軍衡司，軍務司，軍械司，軍學司，軍需司，軍法司。
航空署	事務廳	機械司，管理司。

（二）軍事部各署之署員：（數目指人數）（即以軍事部之次長任各署次長，不設署長。事務廳亦不

署名＼職員	次長	參事	司長	秘書	副官	科長	一等軍法官	科員	二三等軍法官	司副官	纂輯官	技正
參謀署	一	一	六	一	四	二〇		七八		六		
陸軍署	一	三	七	一	四	兩項總額不得過五〇人		三項總額不得過二百人			四	四
海軍署	二	二	六	一	四	三三		科員與司副官兩項不得過一百人				四
航空署	一	二	二	一	二	一〇		六六				

設廳長。）

技士		八	八	
駕駛員				四〇

此外，各部視事務之繁簡，得酌設額外職員，但其額數不得超過實職人員之總數，必要時，又得酌用雇員。軍事部參謀署並得酌設調查員、諜報員、譯電員及電報員。

第六章　初期之國民政府（十四年七月至十七年十月）

第一節　黨治

吾國爲黨治國家，國民黨與國民政府關係極爲密切。玆爲敍述便利起見，黨之組織及黨政關係二項，敍至現今，第三項中政會及政分會，則敍至十七年十日爲止，餘見下章。

第一項　國民黨之組織概觀

中國國民黨的組織，以中國國民黨總章爲根據。總章由十三年一月二十八日第一次全國代表大會通過，曾經十五年一月十六日第二次全國代表大會辦十八年三月二十七日第三次全國代表大會修正。二十年第四次全國代表大會及二十四年第五次全國代表大會，對於總章未加修正。但二十七年四月一日臨時全國代表大會，則對總章頗有變更，並恢復了十三年時代的首領制。

依照總章，（一）黨部共有中央、省、縣、區，及區分部五級。中央設全國代表大會，中央執行委員會，及中央常務委員會，並設置總裁，玆分別述之於左：

一　總裁　中國國民黨在十三年第一次全國代表大會以後，本以創立人孫中山先生爲總理。總理爲全國代表大會及中央執行委員會的主席，對前者的決議，有交復議權；對後者的決議，有最後決定權。中山先生逝世後，十五年一月第二次全國代表大會決議保留總章第四章關於總理之規定，以爲永久紀念。（二）但在實際上則已廢除領袖之制。二十七年四月，臨時全國代表大會認爲「就組織言，本黨既爲革命集團，自應有重心有幹部，有生動之細胞，而後機構嚴密，運用靈活。乃自總理逝世以後，集團的重心，始終未能有法定的建立，在事實上全國雖早有一致公認之領袖，而領導抗戰建國之本黨，反至今蹈故襲常，未有名實相符之規定。重心旣

未具體建立，以致行所謂幹部，亦感散慢。中央既洞鑒乎此，授權於軍事委員會委員長，對於黨政統一指揮，以利抗戰之進行，則本黨尤應針對缺點，明確規定領袖制度，俾此革命集團有鞏固之重心，更從而建立中央幹部，商討一切黨政大計，以為領袖之輔弼」。（三）大會乃決議修改總章，設立總裁。（四）依修正總章第五章之規定，總裁與副總裁均由全國代表大會選舉。總裁代行總理職權；因之，對於全國代表大會之議決，有交復議權；對於中央執行委員會之議決，則有最後決定權。領袖制度於以恢復。

二 全國代表大會 中國國民黨全國代表大會為該黨最高權力機關。依國民黨總章之規定，其職權有四：（一）接納及採行中央執行委員會及中央各部之報告；（二）修改該黨政綱及章程；（三）決定對於時事問題應取之政策及政略；及（四）選舉中央執行委員，候補執行委員與監察委員，候補監察委員。

全國代表大會常會，每二年舉行一次，但中央執行委員會認為必要或有省黨部及等於省黨部半數以上請求時，得召集臨時全國代表大會；反之，中央執行委員會遇有不得已情形時，對於全國代表大會常會之召集，得通告展期，但不得超過一年。其實際大會之舉行如左（五）

第一次全國代表大會——十三年一月二十日至三十日。

第二次全國代表大會——十五年一月四日至十九日。

第三次全國代表大會——十八年三月十五日至二十七日。

第四次全國代表大會——二十年十一月十二日至二十三日。

第五次全國代表大會——二十四年十一月十二日至二十三日。

臨時全國代表大會——二十七年三月二十九日至四月一日。

全國代表大會之組織法，代表選舉法，地方應派代表之人數，及會議規則秘書處條例等，由中央執行委員會臨時規定，其組織大綱：不外由各地黨部依法產生之黨員代表組織而成。代表之資格，由中執委會組織代表資格審查委員會審查。代表於會期終了時，其任務即為終了；但須向所代表之黨部報告大會之經過及結果。全

國代表大會開會時，中央執監委員均應出席，候補執監委員僅得列席。大會設有主席團及秘書處處理一切。至常會開會日期及重要議題，須於三個月前通告各黨員。

三　中央執行委員會　國民黨權力機關為全國代表大會，但閉會時則為中央執行委員會（六）中央執行委員會之職權有五：（一）對外代表國民黨；（二）執行全國代表大會之決議；（三）組織並指揮各地黨部；（四）組織該黨之中央機關各部；及（五）支配該黨黨費及財政等。其組織由全體中央執行委員組成，中央執行委員及候補委員，由全國代表大會選舉，其數目亦由代表大會決定（七）。任期決定為二年。候補委員遇執行委員出缺時，即依次遞補。又自二十四年十二月組織大綱增設正，副主席各一人，由中執委就常委中推定。但最近又行取消。中執委會每半年至少開會一次，（八）候監執行委員得列席會議，執行委員有缺席時，得由到會候補執行委員依次照額遞補：在會議中有臨時表決權，餘只有發言權。但候補委員有表決權者，不能超過出席執行委員人數三分之一。中央執行委員會得派中央執行委員分赴各地指導黨部執行黨務。

中央執行委員會久有常務委員會之設。依現行組織大綱之規定（九）中央執行委員推定常務委員九人至十五人，組織常務委員會。在全體會議閉會期間執行職務，對中央執行委員會負其責任。中常會開會時，由總裁主席。中央監察委員會常務委員，國防最高委員會黨政工作考核委員會及中央設計局三機關之秘書長，五院院長及中央黨部之秘書長及各部會首長，均得列席。（一〇）

中執委會設秘書處，置秘書長副秘書長各一人。秘書長承總裁之命或秉中央執行委員會或常務委員會之決議，掌理一切事務，設組織宣傳社會海外四部（一一）以辦理黨務，各置部長一人，副部長二人，綜攬各該部事務。設訓練委員會以訓練黨政軍幹部人員。設黨務委員會，掌理關於黨務之審議設計及總裁或常務委員會交辦事宜，並聯繫各部處之工作。設三民主義青年團，以訓練青年。設政治委員會以為政治之最高指導機關。此外，並設撫卹，黨史史料編纂，革命債務調查，革命勛績審查，華僑捐款保管等委員會。（一二）訓練委員會以總裁兼委員長，另設主任委員一人，副主任委員二人，黨務委員會以秘書長為主任委員。三民主義青年團、

以總裁兼團長。其餘各委員會，除政治委員會（見下）外，均設主任委員一人，副主任委員二人，委員若干人。

四　中央監察委員會　中央黨部之執行機關爲中央執行委員會，其監察機關則爲中央監察委員會（一三）。中央監察委員會之職權有四：（一）依據國民黨紀律，決定各級黨部或黨員違背紀律之處分（一四）稽核中央執行委員會財政之出入；（四）審查黨務之進行情形及訓令下級黨部審核財政與黨務；及（四）稽核中央政府之施政方針及政績，是否根據該黨政綱及政策。

中央監察委員會之組織，依總章之規定，設監察委員候補委員，由全國代表大會選舉。（一五）監察委員互選常務委員五人，在執行委員會所在地執行職務。每半年至少開全體會議一次。候補委員在會議時之地位，與候補執行委員在執行中相同，依二十七年九月二十七日第五屆中央監察委員會第十六次常會修正通過之中央監察委員會組織法（一六）之規定，常務委員會至少每一個開會二次，開會時其他監察委員及候補監察委員均得列席。主席由到會常務委員互推之。常務委員分日輪値到會，處理常務委員會之決議及一切案件。中央監察委員，除常務委員外，得受中央監察委員會之委託，分赴各地執行監察事務。（一七）常務委員會設秘書處，下分總務審查，稽核三處。因事實之必要，並得審核委員會，以審核關於黨紀處分及財政報銷之復審事宜。

第二項　國民黨與國民政府之關係

國民政府爲黨治政府，故黨政關係極爲密切。其關係可從左列數點說明。

（一）國民政府根本法　國民政府爲國民黨所創設，故國民黨總理主要遺教卽被認爲訓政時期中華民國最高根本法（一八）前此及以後歷次頒行諸種根本法，實際皆由國民黨制定解釋及修正，如國民政府組織法訓政約法（一九）以及訓政綱領等，皆由國民黨中央執行委員會通過，交國府公布。十六年三月及十七年二月之國府組織，皆明定該法由中央執行委員會修正。訓政約法並規定其解釋權，由中國國民黨中央執行委員會行使。

訓政綱領則規定國民政府組織法之修正及解釋，由國民黨中央執行委員會政治會議議決行之。

（二）國民政府權力淵源　國民政府所享權力，亦淵源於黨。蓋就根本法之形式言，國民政政權力既來自根本組織法，而根本組織法則來自國民黨。故政府之權力即間接由黨給與。再就實質言，國民政府權力淵源自黨，在十七年以前固爲顯然事實，在十七年以後更有法律根據。訓政綱領規定訓政期間由國民黨全國代表大會代行政權而治權五項則付託於國民政府，訓政約法則規定訓政時期由中國國民黨全國代表大會行使中央統治權；復規定政權由國民政府訓導，治權由國民政府行使，皆隱寓國民政府權力淵源於黨之意。

（三）國民政府之產生與組織　就國府之產生言，國民政府主要官吏皆由黨產生，國民政府主席委員五院院長副院長，皆由國民黨中央執行委員會選任，特任特派官吏及政務官之入選，皆需中央政治會議之討論及議決（二〇）如此則國民政府官吏除公務員應依法由考試產生外，其餘一切政務官之任命，皆經國民黨之手；此其一。就國府之人選言，則國民政府中樞要員，同時亦即國民黨之幹部人物，故國民黨對國民政府能操縱裕如，此其二，更就國府之組織言，國民政府組織之形式與運用及其更改，皆由國民黨爲之決定，此其三。

（四）國民政府之政綱與政策　國民政府之政綱與政策，皆由國民黨爲之供給，蓋一切政綱政策，由國民黨發源，中政會灌輸，國民政府執行。是以一切立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃等發源於黨者，成熟於政治會議；政治會議之議決，即交國民政府，國民政府對其決議有執行之義務，且對之負政治責任。而政治會議則對中央執行委員會負責，故國民政府不過國民黨之執行機關而已。

（五）國民政府施政方針與政績之監督　訓政綱領與訓政約法之分配政權、治權於國民黨與國民政府，即寓有國民黨監督國民政府之意，其規定指導監督國府重大國務之施行，由政治會議行使，監督之意，尤爲明顯。此外，國民黨中央監察委員會對國民政府亦有監督之權。依國民黨總章第四十一條之規定，中央監察委員會稽核中央政府之施行方針及政績是否根據該黨政綱及政策，與監察院之監察固絕然不同。省、縣、市監察委員會，對於省、縣、市政府亦有同樣權力；綜此種稽核，係依據國民黨總章，厥後十八年十二月十九日，各級監

務委員會稽核各同級政府施政方針及政績通則，由中執委會常務會議議決，公布施行(二一)依此通則之規定，中央及各省縣市政府之施政方針，應隨時函致同級黨部執行委員會，轉監察委員會稽核。各級監委會稽核同級施政方針，如與國民黨政綱政策不合，得附述意見，函由執行委員會，轉請同級政府修改。中央及各省、縣、市政府於每年須將政績造具報告書送同級黨部執行委員會，轉請監察委員會稽核：各級監察委員會稽核同級政府政績，如有疑義時，得函請解釋；各同級政府應負完滿答覆之義務，必要時，幷得派員調查之。如發現有違反國民黨政綱及政策者，得提出彈劾案，於各同級執行委員會；各省、縣、市執委會接受同級監察委員會之彈劾案，應呈報其上級執行委員會，轉請其上級政府辦理。

至於地方黨部與地方政府之關係，依訓政時期黨務進行計劃案(二二)中之規定，各級黨部與同級政府之關係有二：其一，凡各級黨部對於同級政府之用人、行政、司法及其他舉措，有認為不合時，應報告上級黨部，由上級黨部轉咨其上級政府處理。其二，凡各級政府對於同級黨部之舉措，有認為不滿意時，應報告其上級政府，轉咨其上級黨部處理。如此則使黨政機關處於平等對待之地位。

第三項　中央政治會議及各地政治分會

第一目　政治會議及分會沿革

政治會議，或稱政治委員會，其第一次會議，在十三年七月十一日舉行。當時政會由總理負其責任。總理逝世後，政治委員會議決建立國府，並有關收委會之決議二項，使之成為黨政最高機關。十五年一月，第二次全國代表大會中央黨務總報告一項規定：「除國民政府所在地設置政治委員會外，各重要地點必要時經中央執行委員會常務委員之核准，得分設政治指導機關。」迄一月二十三日之二中全會常會，即通過中政會組織條例七條，隨即選舉改組成立。十六年三月十日，中央執行委員開第三次全會，決議關於政治委員會者計四條。同月十三日通過修正政治委員會及分會組織條例。九月十六日，中央特別委員會第三次會議議決取消政治會議及分會。第四次中央全體會議於十七年二月三日，議決中央政治會議仍可存在，候第三次全國代表大會決定；各

分會應專理政治，不兼管黨務，於廣州、武漢、開封、太原四處，設立分會，各有其政治指導區域，其不屬於各分會者，由中政會處理。政治會議及分會組織條例交中常會修訂，三月一日修訂之條例通過，八月十四日五次中央全體會議復議另有修正。此經過之大概情形（二三）。至十七年十月以後，則詳見下章。

第二目　中央政治會議之組織與職權。

一　組織　中央政治會議，由委員組織而成。委員之產生，初由總理指派；總理沒後，即由中央執行委員會推定，至十七年九月二十日，中央執行委員會常務委員會之決議，則凡中央執監委員，均為中央政治會議委員。委員多為中委，但非中委而為委員者，亦數見不鮮。委員數目初無定額，隨時由中常會議決遞加，故人數屢增（二四）。委員之外，又有候補委員與列席委員者，依十五年一月二十三日組織條例，政治委員會設候補委員若干人，政治委員有缺席時，由出席之候補委員依次遞補，有臨時表決權，餘只有發言權。依十六年三月十日統一黨的領導機關案第七條，『國民政府部長，雖非政治委員會委員，亦得列席政治委員會會議　但無表決權。』十六年三月十三日組織條例規定政治分會委員得列席會議，但無表決權。而十七年九月二十日中常會之決議，候補中央委員，亦得列席政治會議。政治會議又設主席一人，由委員互推。依統一黨的領袖機關案，更設有七人之主席團（二五）。此外，設秘書長一人、秘書、辦事員，書記若干人，由主席任命指揮。且認為需要時，得聘任顧問，並得設專門委員會（二六）。

二　職權　十三年七月十四日政治會議初成立時，對其權限，即有二項決議：其一，關於黨事，對中央執行委員會負責：按照性質。由事前報告，或事後請求追認，其二，關於政治及外交問題，由總理或大元帥決定辦理。當時政治委員會議決案，關於黨務者甚少，其關於政治及外交上之事項，議決後仍候總理為最終決定。故初期政治委員會，大抵為總理諮議機關。迨總理逝世後，建立國民政府時，政治委員會議決兩條：（一）在中國國民黨中央執行委員會內，設政治委員會，以指導國民革命之進行。（二）關於政治之方針，由政治委會決定，以政府名義行之。由是政治會議，成為黨政重要機關。嗣後對其權力，屢有擴張；十六年三月十日統一黨

的領導機關案第八條，規定政治委員會對於政治問題議決後，交由中央執行委員會指導國民政府執行。十七年三月一日之組織條例分國務爲法律問題與重要政務；前者經政治會議議決後，須先交中央執行委員會轉交國民政府執行。後者經議決後，可逕交國民政府執行。至十七年八月十四日組織條例，即規定凡政治會議一切議決案，應由中央執行委員會交國民政府執行。但「中央政治會議爲中央執行委員會特設之政治指導機關，對於中央執行委員會負其責任一事，幾爲各條例共有之規定。」

第三目　政治分會之組織與權力

自十五年三月一日北平政分會成立時起，至十八年三月十五日開封分會報告撤銷時止，此種分會先後設立者，計有北平（及以後北平臨時分會）廣州、武漢、開封、西安、上海、浙江與太原（臨時）等處（二七）。其運用詳情，雖各有不同，俱見於各該公報外（二八）其組織與職權，依中央法令之規定，可歸納之如下列所述。

一　組織　政治分會委員額數與選任，由中央政治會議決定。事實上由中政會推選而人數無定。委員之兼職，限於該特定地域內之最高級機關長官，且此種委員人數不得超過分會委員全額之半。凡中政會委員皆得出席。分會中又由政治會議任命主席一人。分會設秘書處，置秘書長一人，秘書若干人，掌理記錄、文書、會計、庶務等事。又設各委員會以利政務之進行。分會之執行職務，初依職務所爲之決定否該特定地域內之最高級地方政府執行，後以其一切議決案交該地方最高政府執行。但不得以分會名義對外發布命令或任免該特定地域內之人員（二九）。每次會議後，應速將會議情形及議決案報告政治會議。至政治分會議事及辦事細則，則由各分會自行議定，實際各有不同。

二　權力　政治分會，由政治會議因適應革命之需要，建議於中央執行委員會而設立。故政治分會，對中央執行委員會，應負責任。政治分會各有其管轄區域，由中政會隨時規定。十七年二月三日第四次中央全體會議，並通盤規劃（三〇）。分會職權，依十六年六月二十八日與十七年三月一日分會條例之規定（三一），約

有下列數項：其一，指導監督最高級地方政府，但須依政治會議之決定。其二、因地制宜處分，但其處分不得牴觸政治會議之決定，且其事項以未經政治會議詳細決定者爲限。其三，緊急處分：政治分會遇非常事變，得依委員出席人數三分二以上之決議，爲緊急處分。第二、三兩項處分，應於最短期間呈請中政會議追認。其四、地方黨政爭議之裁決：最高級地方黨部與最高級地方政府之間有爭議時，由政治分會裁決，十七年條例無此規定。其五，黨務：政治分會以掌政治爲主，向不甚管黨務。十六年六月條例規定，原則上不掌黨務，但中央執行委員會認爲有必要時，可委託政治分會處理其特定地區內之黨務。至十七年二月三日，政治會議及分會恢復之議決，同時即規定專理政治，不兼管黨務。以故三仍一日之條例，即明定不兼管黨務。

第二節　國民政府組織法

第一項　沿革

自孫大元帥歿後，廣州中國國民黨中央執行委員會即宣言：「在國民會議未實現，合法政府未成立前，仍求完成革命工作。」十四年六月十四日國民黨政治委員會議決改革命政府名稱爲國民政府，旋於第二十五次會議議決中華民國國民政府組織法，新政府即於七月一日成立，並明令公布組織法（三二）十五年十月，國民革命軍已克武漢，國民政府決定由廣州遷都武漢，在政府未全部遷到前，由中央執行委員會及政府委員聯席議決一切。十六年三月，在武漢之中委召集二屆中央執行委員會第三次全體大會，通過修正中華民國國民政府組織法（三三）並選國民政府委員。武漢之國民政府於是成立。

是年三月，國民革命軍克復南京，在京之中委於四月十八日宣布奠都南京，組織國民政府，大體上仍沿用十四年公布之國府組織法。寧漢分立局面，直至同年九月，始由國民黨各領袖協議，設立國民黨中央特別委員會，代行中央執行委員會及監察委員會之職權，至第三次全國代表大會開會時爲止。特別委員會於十六日組織成立後，即推定國民政府委員四十三人，根據十六年三月國府組織法組織國民政府。新選出之國民政府委員，

部於二十日就職。中央特別委員會於十二月二十八日宣告結束；而二屆四中全會，延至十七年二月三日始得開幕，會中重議國府組織法，交國府公布（二四）。並推定譚延闓等四十六人爲委員。此外成立之國民政府，直至十七年十月未經更易。

第二項　特點

總觀十四年七月，十六年三月及十七年二月諸國府組織法，並自十四年七月至十七年十月實際所設各國民政府，雖互有參差不同，而根本精神，以迄未變更，茲分三點略述於左：

（一）直接黨治　歷次國府組織法率規定國民政府受中國國民黨之指導及監督掌理全國政務，十七年二月之法，更明定受中國國民黨中央執行委員會之指導及監督。（關於黨政關係，詳見上節。）

（二）委員制　歷次國府組織法皆規定國民政府由委員組成，常務由常務委員執行，政務則由委員會議處理。所以設委員制者，一因容共之後，黨政制度多法蘇聯，二因一黨專政，權已集中，不便再採元首制。至總理逝世後，黨中地位權勢相若之領袖較多，殆亦爲採取委員制之一因。

（三）一權主義　各組織法對於國民政府之權限，無明確規定，亦未規定司法、立法等權之分立。故國民政府可謂爲總匯各權之一權政府。

第三節　國民政府

第一項　國民政府委員

國民政府以委員組成，委員由中央執行委員會選舉，任期無定。委員數目組織法亦未規定，實際上時有不同，由十餘人迭增至四十餘人，有增加之趨勢（二五）。委員之職權，於委員會議中行使之。委員中由中央執行委員會推定五至七人爲常務委員，執行日常政務。此外除十六年組織法不設有主席外，其餘二法皆規定中央執行委員會選舉委員時，指定一人爲主席（二六）。但主席高無出其他委員之權。至於公布法令及其他文書，由

主席及主管部長或常務委員之署名（三七），以國民政府名義行之，十六年組織法未設主席，則規定須有委員三人以上之署名。

第二項　國民政府委員會議

國民政府之職權，爲在國民黨之指導監督之下，掌理全國政務，政務之中又可分爲政務與常務，其常務由常務委員執行，政務則由國民政府委員會議處理。國民政府委員會議由委員於國民政府所在地舉行。每星期開會二次，但因特別事由，得由主席臨時召集開會。開會時須有國民政府所在地委員總額之過半數出席，方得開議：如出席委員不足法定人數時，即以常務委員會代之。至會議應注重事項，則爲：（一）國內情形之報告及討論及現在政府應取之政策，（二）政府關於外交應採之行動，（三）省政府之報告及其建議，（四）各省之報告及現在政府應採之政策，（五）軍事委員會之報告及其建議，及（六）國民政府各部之報告及其建議等（三八）。

第三項　國民政府直轄各處

第一目　秘書處

國民政府自十四年七月成立後，即設有秘書處，其後時有變遷，及十七年十月設文官處、參軍處時，秘書處及副官，參事二處始行取消。秘書處受主席或常委之指導，掌理秘書事務（三九）。其組織設秘書長一人，秘書、辦事員（科員或處員）、書記官各若干人，此外得酌用僱員。秘書處內部，自十四年七月即設有總務、機要及撰擬三科，總務科職掌關於銓敍、印鑄、文書、收發及保管、會計、庶務，及其他不屬於各科之事項；機要科職掌關於委員會議之記錄及文書編製，機要文件之撰擬、翻譯及保存，及典守印信，撰擬科職掌關於法令撰擬及函牘撰擬等事項。十七年，秘書處組織條例將總務科之銓敍、印鑄抽出，另設第四科。至各科事務之分配，則由秘書長定之。

第二目　副官處

國民政府初無副官處，而有值日副官（四〇）。值日副官以國府副官輪流充任。受主席委員或秘書長之指揮命令。其所負責爲關於承宣命令，主席委員或秘書長所飭辦，府內軍紀風紀，府內警戒及消防，交際及招待來賓，清潔衛生及預防，守衛衛士勤惰糾正，檢查出入證章，檢查攜入物品，保存公物，情報，調查，逐日記載及配達口令，以及府內勤務士兵差伕管理及指揮等事項。如事項繁劇，得通知其他副官分任辦理。

國民政府以副官事務繁鉅，遂於十六年六月——有副官處之設（四一）。副官處置副官長一人，高級副官四人，副官六人，差遣十二人，因繕寫文件助理庶務並得酌用僱員。副官長承國府常委之命，受秘書長之指揮，有管理本府察衞部隊之權。副官處置總務，內務及管理三科，職務由三科分担，各有列舉職掌。各科事務分股辦理，其事務之分配由副官長定之。

第三目　參事處

國民政府爲輔助政務之進行，於十六年底特設參事處，直轄於國府委員會（四二）。參事處設參事十四人，由政府簡任，如需時處員書記，商由祕書處調用。參事處參事除備諮詢外，如有特交之件，分別辦理之。參事處設參事會議。依國民政府參事會議規則（四三）參事會議之職權，爲關於委員諮詢，委員特交辦理，各參事建議提案審查，參事處經費收支審查，參事處職員成績考核及其他重要事項。參事會議除有緊急事件得臨時集會外，每星期開常會二次，以首席參事爲主席。會議須有參事五人以上之列席，以列席參事過半數之表決爲通過。參事會議決議案，由首席參事分配各參事分別執行。

第四節　行政各部會局

第一項　各部會局之職掌

國民政府初期所設行政各部委員會及其他機關，爲數甚多，玆列舉其職掌如左：

（一）外交部　十四年七月卽成立，管理國際交涉及關於在外僑民居留外人中外商業之一切事務（四四）

（二）財政部　十四年七月成立，其職掌組織法，初籠統規定管理國民政府財務行政，處理政府預算及監督所轄各機關。後改爲管理全國庫藏、稅收、錢幣、會計、政府專賣、儲金、銀行及一切財政收支事項，並監督所轄各機關及公共團體之財政（四五）。

（三）軍事部及軍事委員會　軍事部組織法與外交部者同時公布，但未施行（四六）。旋卽以軍事委員會代之。軍事委員會見第五節。

（四）交通部　最早組織法於十五年十一月十三日公布。其職掌爲管理全國路政、電政、郵政、航政及監督一切交通電氣事業（四七）

（五）大理院司法行政事務處，司法行政委員會，及司法部　十四年七月國民政府初成立時，司法行政，於大理院設處管理。十五年一月二十一日，國府明令裁撤司法行政事務處，並公布司法行政委員會組織法，該會職掌爲管理民刑事、非訟事件、人戶籍登記，監獄及出獄人保護事務，並其他一切司法行政，成立後於同年十一月裁撤。嗣後全國司法行政事務卽設司法部掌理（四八）。

（六）內政部　最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令管理地方行政、及土地、水利、人口、警察、選舉、國籍、宗教、公共衛生，社會救濟等事務（四九）。

（七）工商部　最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令綜理全國工商行政事務（五〇）。

（八）農礦部　最早組織法於十七年三月三十日公布，其職掌爲依法令綜理全國的農務、礦業等行政事務（五一）。

（九）教育行政委員會及大學院　國民政府初設教育行政委員會，掌管中央教育機關並指導監督地方教育行政。後改爲大學院，依法令管理全國學術及教育行政事務（五二）。

（十）建設委員會　其職掌爲本總理三民主義、建國方略、建國大綱之精神，研究籌備及實行關於全國之建設計劃。對各省區建設廳有指揮監督之責（五三）。

（十一）僑務委員會　依十五年八月二十一日組織條例，僑務委員會隸屬於國府。十六年十二月五日組織條例改爲僑務局，隸屬於外交部。十七年五月組織法又改隸於國府。其職掌爲專管華僑事務，但其範圍以不與駐外使領及各部院會職權相牴觸者爲限。其詳依最後組織法列爲：關於（一）建議審議僑務設施及改革，（二）獎勵補助海外華僑，（三）指導監督海外華僑公共團體之組織進行，（四）指導介紹回國華僑投資興辦實業及就學、遊歷、參觀等及（五）宣傳政府之設施等事項（五四）。

（十二）蒙藏委員會　審議關於蒙、藏行政事項，及計劃關於蒙、藏之各種興革事項（五五）。

（十三）禁烟委員會　國民政府初設禁煙督辦署。禁煙督辦署之職掌，依其十四年七月二十一日組織章程，爲受財政部之監督指揮，管理禁烟專賣及稽核事務。嗣又將該署歸併財政部禁烟總處辦理。迨十七年禁煙委員會條例公布，禁煙委員會之職掌爲承國民政府之命執行全國禁煙事務。對於各省及特別市政府之禁煙措置及其處分，得指導並督促之，認爲違背法令或失當時，得呈請國民政府變更或撤消（五六）。

（十四）勞工局　勞工局之職掌，爲依法令掌理全國勞工行政事務，對於各省農工廳及各地方之農工行政機關，就其主管事務有監察指示之責，其有違背法令或逾越權限之行爲者，並得呈請國民政府停止或撤消之（五七）。

第二項　各部會局之組織

第一目　各部局之組織

各部之組織大致相似，故總括述其大略如下，大學院及勞工局，亦於此目一併敘述，各委員會之組織，則於下目說明。

（一）部長次長　各部設部長一人，大學院與勞工局則分設院長、局長一人，承國府之命，管理各該部事務及監督所屬職員。對於各地方最高級行政長官之執行該部主管事務，有監察指示之責，於其命令或處分認爲違背法令或逾越權限時，得呈請國民政府取消。

部長之下，設次長一人或二人，輔助部長，處理部務（五八）。

（二）司科　各部設司或局或處或署二至十二（五九），其一為祕書處或總務處；置祕書長一人，襄助部務並掌理祕書處一切事宜；祕書若干人，承長官之命，佐理處務，掌理機要。各司置司長一人，綜理各該司事務；各司分科，科置科長一人，科員、辦事員、書記官等襄助之。

（三）其他部員　除部長、次長及上述部員外，各部置參事二人至六人，承長官之命，擬訂各該部主管之法律命令事項；需要技術時則置技監、技正、技士或其他技術員（六〇）；需要鈔錄等事時，則用錄事與僱員；因事務之必要並得設專門委員，派遣視察員或特派員（六一）；外部自身且有閱書室、電報室之設（六二）。

第二目　各委員會之組織

各委員會之組織，頗多參差，故一一分述於左：

（一）司法行政委員會　司法行政委員會置委員五人，由國民政府特派，承國民政府之命，管理該會事務，監督所屬職員所轄各官署。內部設祕書處、民刑事司及監獄司。置祕書、司長、科員等處理事務。

（二）教育行政委員會　教育行政委員會以國民政府所委教育行政委員為幹部，下設行政事務廳，依幹部之議決，處理該委員會所管事務。幹部會由幹部委員中推舉常務委員一人處理常務，並得以該委員會名義對外接洽交涉事件，行政事務廳以祕書處，參事處及督學處構成之。

（三）建設委員會　建設委員會委員由中央政治會議選若干人充任，並指定常務委員七至十一人，由常務委員推定一人為主席，各省建設廳長為該委員會當然委員。委員會主席得出席於國民政府會議。委員會每年開大會二次，於一月六月間舉行，如有重要事項，得隨時召集，凡委員會議決案之執行及普通行政事項均以主席名義行之。委員會得聘任國內外專家為專門委員或顧問。輔助該會技術上及專門事項之設施，必要時並得分設各處或附屬機關。內部設祕書處，置祕書長一人，由常務委員中推一人兼任，督率祕書及各處執行該會之職務。

（四）僑務委員會　僑務委員會依十五年八月二十一日組織條例，由國民政府任命委員五人組織之，並於委員中指定一人爲主席委員。委員會所議決之案，由主席委員署名執行。內部事務設秘書處，移民、組織、調查及交際四科處理。依十七年五月四日組織法，置委員若干人，由國府任命，任期一年，但得聯任。置常務委員三至五人，由國府就委員中指定，並於常務委員中指定一人爲主席，各院部會遇必要時得派代表列席會議。委員會會議每月至少一次，其議決事件及會中常務，由主席及常務委員執行，內部改爲一處二科。

（五）蒙藏委員會　蒙、藏委員會之組織，依十七年三月三十日之組織法，由國民政府任命委員五人或七人組織之，並指定一人爲主席，依六月八日之組織法置委員七人或九人，由國民政府任命，常務委員三人，由國民政府就委員中指定，開會時輪流主席。委員會每兩星期至少開常會一次。內部設秘書、蒙事、藏事三處，必要時得聘任專門委員、編譯或或調查員。

（六）禁煙委員會　禁煙委員會設委員九至十三人，由國民政府就國府委員，軍委會委員，禁煙團體代表選派之，內政、外交、司法、財政、交通各部部長爲當然委員。委員會設立主席委員一人，常務委員二人至四人，幹事若干人；承主席委員與常務委員之命，辦理會內一切事務。

第五節　軍事機關

第一項　軍事委員會

軍事委員會之設，爲時甚早，政府遷寧後，其組織法屢有修正。依十四年七月五日中華民國國民政府軍事委員會組織法（六三）之規定，軍委會受國民黨之指導及監督，管理統率國民政府所轄境內海、陸軍航空隊及一切關於軍事各機關。軍委會以委員若干人組成，由委員互推一人爲主席，會內各重要機關，由各委員分任直接監督之責。委員會之議決事項，須經出席委員三分二之通過方爲有效。如多數委員，不在軍委會所在地時，主席與委員一人有決定處置之權。所議決之件，由主席署名，以軍委會名義，用命令式行之；其關於政治訓練

部及軍需局者，除呈主席署名外，須有該管機關長官副署。關於國防計劃，實施軍事動員、軍制改革、高級軍官及同級官佐任免、陸海軍移防、預算、決算及高等軍事裁判等，暨其他與國府政策有關事項，其文告及命令應由主席及軍事部長之署名行之。至軍事委員會通常設於國民政府所轄地。必要時得決議遷移之。

十六年七月十二日，國府公布軍事委員會組織大綱（六四），對前法完全修改，規定軍委會為軍事最高機關，負全國陸、海、空軍編制統御教育經理衛生及充實國防之責。委員由中執委會遴選負有軍事重責及富有軍事政治學識經驗者若干人，交國府特任。委員互選五或七人為常委（六五），常委互選一人為主席。軍事委員會議平時每月開會一次，戰時每兩月開會一次，遇必要時得由常委議決或委員三分之一以上提議臨時召集；凡執行軍委會之議決及用軍委會名義發布命令時，由常務委員全體署名。各省區行政機關執行與軍事有關聯之事務時，軍委會有指揮監督之責。至軍委會之地址，通常設於國民政府所在地。

十六年十一月二十五日之組織大綱（六六）與以前差異之點有三：（一）設主席團，由中執委會交由國府於委員中指定；祇主席團議決得召集臨時會；委員會之議案及命令，須主席團委員署名。（二）常務委員由軍委會所在地之主席團推定，緊急重大事件由常務委員負職處理，尋常事件由常務委員公推一人處理，任期為三月。（三）該組織大綱得由軍委會自行修正，呈請國民政府核准施行。

迨十七年二月十四日之組織大綱（六七）復有修正，其要點：（一）常務委員由中執委會交由國府由委員中指定，名額為十一至十五；並以一人為主席。（二）委員會議至少每兩月開會一次，以委員會所在地之委員三分二以上為法定人數，遇必要時，得由主席及常務委員會議召集臨時會議。（三）凡執行軍事委員會之議決案及用軍事委員會名義發布命令時，由主席及常務委員署名。（四）緊急重大事件，得由主席與常委負責處理。（五）組織大綱之修正，得由國府提出中執委會行之。

第二項　總司令部

國民政府為戰時指揮統一起見，設總司令部。總司令與軍事委員會，關係極密（六八）。總司令部之組

織，總司令由國府特任，兼任軍委會主席：其參謀長以軍委會參謀部長兼任或由總司令呈請國府委任；設置參事廳襄助事務。總司令職權爲統轄國民政府下之陸、海、航空各軍並對於國府與國民黨在軍事上負完全責任，軍委會屬下政訓部、參謀部等各軍事機關，亦均歸總司令部直轄，凡此易與軍委會相混，但似較軍委會權力爲大。此外更有特大之權，卽出征動員令下後，爲圖軍事便利起見，凡國民政府所屬軍民財政各部機關，均須受總司令之指揮，秉承其意旨辦理各事。此使政府各機關無不受其管轄。至於總司令部則設於軍委會內，但以作戰之進步，隨時進出於前方。總司令出征時，設立治安委員會代行其職權，此會受政治委員會之指揮，其議決案關軍事者，交由總司令部執行。

十六年五月革命軍總司令部組織大綱（六九）規定總司令部設參謀總長、參謀次長各一人，總長由中執委會於軍委會中選進交由國府特任，次長由總司令推薦呈請國府任命。總司令部組織詳見表中，但應作戰上之要求，得咨請軍委會由各廳處分撥抽調，並得設顧問、總參議、諮議若干人，以備諮詢。職權上凡編入作戰軍戰鬥序列之海、陸、空軍，均歸其統轄指導；對於此等軍隊之統御、經理、教育、衛生等事，應負完全責任。未加入作戰序列之各軍，仍由軍委會直轄，但應作戰上之要求，總司令得咨請軍事委員會調遣之。此外，更規定總司令部於作戰目的完成全軍復員時，由國民政府命令裁撤之。

民十七年二月十三日之組織大綱，文甚簡單，無重要之更改（七〇），其統轄海、陸、空軍體統之規定及明定修改方法，爲與前法之不同而已。

第六節　立法權及法制機關

第一項　立法

國民政府初期，並未特設正式立法機關，一切法律，固大多數由中央執行委員會及政治會議制定，但國民政府間亦草擬法規，逕與公布施行。其在十六年中央特別委員會時代，政治會議一度取消，立法權卽完全由國

由政府行使。故初期之立法權，亦不確定。

迨十七年三月一日，國民政府公布立法程序法（七一），立法權始行確定。該法規定要點如左：

（一）法規之意義　該法明定凡一切法律中央政治會議所議決，由中央執行委員會交國民政府公布者，概稱曰「法」。國民政府爲執行法律或基於法律之委任所制定施行法律之規則，稱曰「條例」。凡條例不得與法律牴觸。

（二）提案　關於法律案，中央政治會議委員及特定之政府各機關（七二）各得提出於中央政治會議。

（三）起草　中政會起草法律案或國府起草條例案時，得命法制局起草，必要時更得示以立法原則。

（四）初步審查　凡法律案或條例案於議決前，須交法制局爲初步審查，但經中政會或國府常務委員會認爲有特別情形者，不在此限。

（五）討論　中政會討議法律案或國府討議條例案時，法制局長得列席申述意見。

（六）制定　一切法律由中政會制定，條例得由國府爲執行法律或基於法律之委任而制定；條例之由特定機關制定者，除法令有特別規定外，須呈經國民政府核准。

（七）公布與覆議　一切法律，交國民政府公布。國民政府於接到中央執行委員會所交政治會議所議決之法律案後，應儘十日內公布之；在公布期限內，國民政府得請求中央政治會議覆議，但以一次爲限。

第二項　法制機關

第一目　法制委員會及法制編審委員會

國民政府初期，雖無正式立法機關，而關於法律之起草與審議，則設有專管之法制機關。十四年九月，國府公布法制委員會組織法，次年六月，更公布法制編審委員會組織法，二委員會雖經組織，但未能如何行使職權，合併本目敍述於左：

一　法制委員會　十四年十月十三日，法制委員會委員林翔等呈報啓用關防日期，並將前法典編纂委員會

銓記繳銷，經國府批准。法制委員會（七三）直隸於國民政府，掌理擬訂或審定一切法制事宜。其組織置委員七人，由政府派充；事務員四人，由該會委充。會務由委員會議議決行之；關於法制之起草及審查由委員分任；事務員則承委員之指揮，分掌該會記錄、文牘、會計、庶務等事項，此外得酌用僱員，司繕寫、校對及其他雜務。

二　法制編審委員會　民十五年四月十二日，國府明令法制委員會改爲法制編審委員會，同年九月三十日，國府即令裁撤。法制編審委員會（七四）直轄於國府，掌理編訂及審定一切法制事宜。其組織置委員若干人，由政府派充，並互選一人爲主席。會務由委員會議議決行之。關於編訂及審定各項法令由委員會議指定或分任。委員會置事務員若干人，由會委充，承委員之指揮，分掌該會紀錄、文牘及會計、庶務等事項，並得酌用僱員司繕寫、校對及其他雜務。會內附設法律討論會，其會員由法制編查委員會函聘法學專家充任。

第二目　中央法制委員會

十六年，國府定都南京，始設立中央法制委員會（七五），中央法制委員會秉承中央政治會議及國民政府之命，草擬及審查一切法制，並得自行草擬及審查各項法制，建議於中央政治會議及國民政府，但其所草擬及審查之案件，不得自行宣布。其組織，委員由中央政治會議決定咨國民政府任命，委員名額暫定九人，但額數得由中央政治會議隨時議決增減。又設常務委員三人，組織常務委員會，管理一切常務。委員會至少每星期開會議一次，遇必要時，得開臨時會議，由常務委員會召集。此外，得聘請專門人才爲顧問，但須呈報中央政治會議核准。內部設秘書一人，管理會場記錄及一切文書、庶務等事宜；遇必需時，並得添設雇員。

第三目　法制局

民十六年六月，復設法制局。法制局（七六）直轄於國府，掌理（一）草擬並修訂法律條例案，（二）保存法律條例之正本，及（三）整理及刊行現行法規。其組織，置局長一人，由國民政府簡任，管理全局事務；編審六至九人，由局長薦任，分掌（一）草擬及修訂關於經濟事項之法律條例案，（二）草擬及修訂官制官規

及一切關於行政法規條例案，及（三）修訂民、刑等法規及一切關涉司法之法律條例案：秘書一人，辦事員若干人，掌理該局文牘、會計、編譯及繕寫、文件之保管等事項；書記若干人，分理繕校收發及其他庶務。於必要時，對於特殊立法事項得聘任專家爲臨時委員從事於調查研究或起草等工作。十七年五月二十一日，法制局組織法曾經修改。其職權改爲（一）草擬法律條例案，（二）審查法律條例案，及（三）刊行現行法律。關於前案對於各種法律條例之草擬及修訂，亦皆改爲草擬及審查。組織方面：（一）改置秘書二人，掌理局長委辦事務；（二）增設總務處掌理該局文牘、譯述、調查、會計等事務。

法制局設立後，直至十七年十月實施五院制籌設立法院時，始奉令裁撤。

此外，尚有特殊之法制機關，附帶舉出如下：（一）勞動法起草委員會，起草勞動法規（七七）。（二）司法部纂訂法典委員會，編訂民法、商法、刑法、民事訴訟法，刑事訴訟法各法典及其施行細則，並調查民事、商事習慣事項（七八）。（三）軍事委員會法規編審委員會，編審陸、海、空軍法規。見前。（四）交通部法規委員會，編訂交通各種法規（七九）。

第七節 司法權及司法機關

第一項 司法制度概觀

國民政府初期，尚在草創之時，統治未及全國，故司法制度或沿襲舊法，或因機制宜，要無明確制度可言。玆總括當時情形，揭其特點說明於左。

（一）司法行政　關於司法行政事務，初於大理院設司法行政事務處掌理，繼設司法行政委員會，終設司法部。其詳見前。

（二）司法審制　國民政府最早有大理院之設，爲最高審判機關，其下則沿舊制。至民十六年十二月二十四日，始明由國民政府批准司法部呈擬沿用四級三審制文，惟大理院改爲最高法院，各審判機關皆改稱法院（

六〇）。此外國民政府曾設特別刑事臨時法庭，以審判關於反革命之訴訟案件（八一）。

（三）行政訴訟　國民政府初期之行政訴訟，由監察院處理，其詳見下節。

第二項　大理院及最高法院

大理院之設，遠在民國八年三月五日，其時革命之基礎不固，起伏無常，直至民國十四年七月國民政府成立於廣東，始設大理院及總檢察廳，置民事庭二，刑事庭一，以大理院院長兼理司法行政事務（八二）。最高法院成立於民十六年，依最高法院組織暫行條例（八三）之規定，最高法院為最高審判機關，對於不服高等法院第一審及第二審判決而上訴之案件，與不服高等法院之裁決，按照法令而抗告之案件，有審判之權。其院長並有統一解釋法令及必要處置之權，但不得指揮審判官所掌理各案件之審判。

最高法院置院長一人，特任，總理全院事務並監督其行政事務。暫置民事庭二，刑事庭一，但得因事務之增加，酌加庭數。各庭置庭長一人，簡任，以該庭推事充之，監督該庭事務，並定其事務之分配。最高法院為合議制，其審判權以推事五員之合議庭行之，合議審判以庭長為審判長，庭長有事故時，以庭員資格深者充之。又置首席檢察官一員，簡任；檢察官五員，簡任或薦任，依法令之所定，處理關於檢察之一切事務；並得調度司法警察。書記官長一員，薦任；書記官若干人，薦任或委任，分掌錄供、編案、會計、文牘及檢查等事務。其為繕寫文件及處理其他事務，得酌用僱員。最高法院增加庭數時，推事檢查官、書記官及其他人員等亦得增加。

第八節　監察權及監察機關

第一項　監察院

一　組織　國民政府監察院於十四年八月一日組織成立。依當時組織法之規定（八四），其組織設監察委員五，執行院務，五人互選一人為主席。全院事務，均由院務會議解決。院務會議須有監察委員過半數出席，

議決後由主席署名以監察院名義行之。監察院共設五局及一政治宣傳科，除後者另由國府派一人處理外（八五），餘均由五監察委員分任，各局科之職掌：第一局掌總務及吏治；第二局掌訓練及審計；第三局掌監查郵電及運輸；第四局掌監查稅務及貨幣；第五局掌密查及檢查。政治宣傳科掌宣傳黨義及指導各黨員與官吏遵守黨規。每局分設二科，每科置科長、科員、僱員等以處理事務。

同年九月三十日，國府公布修正之監察院組織法（八六）。組織方面，增設常務委員一人，由監察委員輪流充任，以處理日常事務。五局一科改爲三局一處一科（八七）。但國府於十月一日令，以開辦伊始，第一局事務較簡，可暫不設置，只設第二、第三兩局，將第一局掌管事務，酌量分配二、三兩局辦理，以節經費，故第一局並未設立。此外監察院文書，改爲以監察院名義由全體委員署名行之。

依十五年十月四日監察院組織法（八八），組織方面，於監察委員五人之外，增置審判人員三人，分掌監察及審判事務，其他院內行政事務，由委員會議處理。內部改設一處四科，職掌重新分配（八九）。

依十六年十一月五日監察院組織法之規定，（九〇）組織方面，監察委員增爲七人，關於彈劾，分配事務，及其他院內行政等事項，由委員會議決定。內部改設一處二司，職掌重新分配（九一）。

二　職權　監察院之職權，十四年七月組織法規定甚簡，只籠統規定監察院受中國國民黨之指導監督，國民政府之命令根據中國國民黨中央執行委員會政府改組令第三條，監察國民政府所屬各機關官吏之行動，及考核稅收與各種用途之狀況，如查得有舞弊及瀆職等情，當即起訴於懲吏院懲辦之。規定雖簡而權力殊甚廣大。

十四年九月組織法規定較詳，大致如左：

（一）**調卷與質疑**　監察院有權隨時調閱各官署之案牘簿册，遇有質疑，該官署主管人員須負責充分答辯。

（二）**對於各官吏損害人民權力或利益之違法或不當處分**　監察院得不待人民之陳訴，逕以職權爲取銷或變更之決定。各官署如不服監察院取銷或變更之決定，得於奉到執行命令之次日起，十日內提出抗辯書；但再

經監察院決定仍維持原決定時，應即按照執行。倘各官署不服監察院之決定，而不依限提出抗辯書、同時又不按照執行，監察院即提起糾彈，交付懲戒。此外，監察院認爲必要或因原告之請求，得於未經決定前，先呈由國府或由該管最高行政官署，轉令停止其執行。

（三）對於各官吏犯事行爲　得不待人民之控告，逕以職權檢舉，必要時並得發逮捕狀逮捕之。

（四）對於官吏犯罪　監察院收受人民控告官吏犯罪訴狀，經審查後，除認爲不應受理予以駁回外，其認爲應受理者，應即以嚴密之方法從事偵查，并於必要時發逮捕狀逮捕之。偵察完畢後，應即開始預審，除認爲證據不充分宣告免訴外，其罪證確鑿者，應即於預審終結後三日內，依起訴條例之規定，起訴於懲吏院。

十五年十月組織法，職權主要更改爲獲得懲戒官吏權，但懲戒官吏發現刑事犯罪時，應將刑事部分移司法機關審判。此外，關於監察院職權，則明列爲六項：（一）發覺官吏犯罪，（二）懲戒官吏。（三）審判行政訴訟，（四）考查各種行政，（五）稽核財政收入收出，及（六）官廳簿記方式表册之統一。

十六年十一月組織法，職權方面列舉五項，與十五年法之不同有三：（一）審判行政訴訟一項删去；（二）懲戒官吏改爲彈劾官吏，並加「國民政府及各省政府對於所屬官吏亦得彈劾之」之規定，（三）稽核財政收入及支出，改爲中央及地方審計。此外，發覺官吏犯罪，考查各種行政，及官廳簿記方式及表册之統一三項，未加更改。

第二項　懲吏院及審政院

一　懲吏院　監察院初成立時，對於官吏之監察，只能提出交付懲治，而懲治之執行，則有賴於懲吏院。懲吏院於民國十五年一月成立，至五月奉裁結束。依國民政府懲吏院組織法之規定（九二），懲吏院受國民黨之指導監督，與國民政府之命令，掌理懲治官吏事件。其組織置委員若干人，互選一人爲主席委員。全院事務，由委員組織院務會議公決行之。院務會議以主席委員爲主席，缺席時由出席委員臨時推舉一人代理。審理案件時以委員三人至五人組織之合議庭行之；合議庭以主席委員爲庭長，缺席時以主席該案之委員代理之。此

外，設秘書處掌管機要、文書、統計、會計、庶務等事，置秘書長、科長、科員、書記、僱員等以贊襄院務。

二 審政院 民國十五年五月四日，國府明令裁撤懲吏院，令該院一切職掌，歸審政院辦理，同日並任命鄧澤如等五人為審政院委員。懲吏院卽於五月十日結束，而審政院迄未成立，委員迄未就職。國府初則令審政院一切職員均暫由監察院職員兼任以節經費，既而審政院委員一再呈請辭職，加以積案過多，監察院屢呈國府請示如何辦理，國府乃於九月二十九日令監察院於審政院未成立前，關於懲治各案，暫由該院逕予處分，但刑事除外。至十月四日，國府遂明令裁撤審政院，同日公布修正監察院組織法，卽懲治官吏職權畀諸監察院。

第三項 官吏之懲戒

關於官吏之懲治，在懲吏院存續期間，國府曾頒布懲治官吏法（九三）其要點如左：

（一）適用之範圍 該法所稱官吏，以文官司法及其他公務員為限，而海陸軍官等不與焉。以上官吏非據該法不受懲治，但有特別規定者，如法官之有法官懲戒暫行條例，則從其規定。

（二）受懲治後之職務 懲吏院接受懲戒事件後，認為必要時，得呈請國府或通知該監督長官，先行停止其職務，並停止其俸給。停止職務之官吏未受褫職處分或科刑之判決者，得命其復職。

（三）懲戒行為 有左列行為之一者，卽須交付懲治：

一、違背誓辭 第十四年十一月二日宣誓令，文官誓詞為：「余敬宣誓，余將恪遵總理遺囑，服從黨議，奉行國家法令，忠心及努力於本職，並決不僱用無用人員。不營私舞弊及授受賄賂，如違背誓言，願受本黨最嚴厲之處罰。」所謂違背誓辭，殊屬廣泛。

二、廢弛職務 範圍亦大，且與違背誓詞，往往相混。

（四）懲戒處分 懲戒處分，則有左列六項：

一、褫職 褫奪其現任之官職。

二、降等 依其現任之官等降一等改敍（九四），如無等可降，則減其月俸三分之一。

三、減俸　依其現在之月俸（九五），減額支給，其數爲十分之一以上，三分之一以下。
四、停職　停止一月以上六月以下職務之執行，並停止俸給。
五、記過　由該管長發記。如一年以內受記過處分至三次者，由該管長官減其俸給。
六、申誡　由懲吏院呈請國民政府或通知該管長官以命令行之。

（五）懲戒程序　懲戒之程序如左：
一、監察院對於官吏認爲應付懲戒者，應備文聲敍事由，連同證據咨送懲吏院懲戒之。各監督長官對於所屬官吏，認爲應付懲戒者，應備文聲敍事由，連同證據，請監察院咨送懲吏院懲戒之。懲吏院委員有應迴避者，應依刑事訴訟律之規定。
二、記過申誡處分，由國府或該管長官逕予行使。
三、懲吏院接受懲戒事件分配後，應將原送文件鈔交被付懲戒人，並指定日期令其提出申辯書，或令其到院面加詢問。但有正當事故不能到會時，得委託代理人到會答辯詢問，倘被懲戒人於指定日期不到會，又不委任代理人，或不依期提出申辯書者，懲吏院得逕爲懲戒之議決。
四、懲吏院應製作議決書，並呈報國府。
五、懲戒事件認爲有刑事嫌疑者，應交法庭辦理。

第四項　審計院

審計職權，向屬於監察院，民十七年三月，國府籌設審計院，七月間正式開始辦公。其組織（九六）置院長一人，由國府特任，綜理全院事務，指揮監督該院職員；副院長一人，由國府簡任，輔助院長處理院務；祕書二至四人，辦理院長交辦事務。總務處掌理文書、會計、庶務事項，其處長簡任。第一廳掌理關於監督預算執行事項；第二廳掌理關於審核決算事項；各廳置廳長一人，由國府於審計中簡任；審計四至六人，簡任；協審六至八人，薦任；核算員若干人，委任；因繕寫或其他得酌置僱員。審計事務係屬專門，故規定審計協審，

須國內外大學或專門學校修習政治經濟之學，三年以上畢業，並對於財政學或會計學有湛深之研究者充任。並為得善良審計工作起見，一方面規定院長、副院長、審計、協審不得兼任他官職（九七），為律師或會計師及兼任商店公司或國有企業機關之董事、經理或其他重要職務；他方面復規定彼等非經法院褫奪公權或依懲戒法受懲戒之處分，不得令其退職，以資保障。七月十二日組織法之修改，在增設祕書處，並加必要時得設專門委員會之規定。

審計院之職權有二，一為監督預算之執行，二為審核國家歲出入之決算。審計院為執行職務便利，須設於國府所在地，必要時得酌設分院，其管轄區域及組織另定，但此項分院迄未設立。

第五項　審計

審計職權，在審計院成立前屬於監察院。十四年十一月二十八日，國府公布審計法及審計法施行細則（九八），規定審計方式甚詳，其要點如左。

（一）審計事項之審定　監察院關於審計事項應行審定者，計有國民政府總決算，國民政府所屬各機關每之收支計算，特別會計之收支計算，官有物之收支計算，及由政府發給補助費或特與保證之收支計算。

（二）報告　監察院審定各種決算，就下列事項編制審計報告書，呈報國民政府：一、總決算及各主管機關決算報告書之金額與財政部金庫出納之計算金額是否相符；二、歲入之徵收，歲出之支用，公有物買賣讓與及利用，是否與預算相符；及三、有無超過預算及預算外之支出。監察院將會計年度審計成績呈報國府，並可具其意見。

（三）對各機關之監督　監察院對各機關財政之監督，則有左列數法：

一　為備案　各機關經常預算經國府或省府核定後，及各機關現在會計章程，應送監察院備案，其章程如與審計法牴觸，應通知各機關修正。

二　為審查　徵收機關之每月收入計算書，與各機關每月支出計算書（及憑證單據）應送監察院審查，對於後者如有疑義，得行文查詢，限期答覆。再監察院對於審查完竣事項，從議決之日起，五年內發現其中錯誤遺漏重複等情事者，得為再審查，若發現詐偽之證據，雖經五年後，亦得為再審查。

三　為查帳　監察院隨時派員親赴各機關審查帳項，如遇懷疑及質問，無論任何高級官吏，應即予以滿完之答覆。

四　為簿記方式　各機關所用簿記，監察院得派員檢查，其認為不遵守監察院所定之方式者，應通知各機關修正。

五　為處分與賠償　監察院審查各機關之支出計算書及證明單據認為正當者，應呈報國府，准予核銷。認為不正當者，應由監察院通知各該主管長官執行處分；但出納官吏，得提出辯明書，請求監察院再議，此其一。監察院認為應負賠償之責者，應通知該主管長官不得為之減免。此項賠償事件之重大者，應由監察院赴訴於懲吏院懲辦之，此其二。各機關故意違背監察院所定之送達期限及答覆期限，應即通知該主管長官或上級機關執行處分，其故意違背監察院各種證明規則者亦然，此其三。

（四）審計上各種證明規則之制定　如十四年十一月二十八日監察院單據證明規則等，皆須由監察院制定。

（五）國債用途之審計程序，依特別規定。

迨審計院組織法公布未久，審計法亦復修正公布（九九），審計程序與前審計法大致相同，其增加條款，要點有三：

（一）支付命令　凡主管財政機關之支付命令，須先經審計院核准，倘支付命令，與預算案或支出法案不

決時，審計院應即拒絕。但其對於支付命令之應否核准，應從速決定，除有不得已之事外，自收受之日起，不得逾三日。凡未經審計院核准之支付命令，國庫不得付款，否則應自負其責任。

（二）委託審查　審計院對於審查事項，認爲必要時，得行委託審查。受委託之人或機關，須報告其審查結果於審計院。

（三）適用範圍　該法不適用於黨部決算、計算之審查，且於分院未成立前，暫不適用於地方政府之地方收入及支出。

第九節　國民政府直轄其他機關

第一項　外交委員會

外交委員會（一〇〇）之職權，爲受國民政府之委託：（一）接受外交部報告，（二）核定外交部請示案件，及（三）建議外交策略。其組織由政府特派政府委員若干人組織之，外交部長爲當然委員。委員會得設秘書一人，辦事員若干人，由該會委派。外交委員會自十六年十月組成後，於十七年十月政府改組時，始行停止。

第二項　各種財政委員會

第一目　中央財政委員會

中央財政委員會（一〇一）依中央政治會議之議決，指導全國財政。由中央政治會議於委員中推定三人及財政部長、次長共五人組織之。設主席一人，由全體委員推選中政會議所推三人中之一充任。委員會得隨時調查各機關財政情形，及指定事項令其報告；並得擬定及審查財政計劃，呈請中央政治會議核定。凡關於指導財政之事項，須呈由政治會議交國民政府執行。該會得聘請專門顧問。更設秘書一人，辦事員若干人，以處理事務。

第二目　財政監理委員會

財政監理委員會(一〇二)受政府之委託，監理財政支出。依十六年十月四日財政監理委員會組織條例之規定，其職權有三：(一)審定中央及各省之政費軍需各預算，報告政府核定，(二)財政部支出款項，須先由該會核定，及(三)財政部支出款項概算，須每星期報告該會。委員會由政府特派下列各員組織之：(1)國民政府委員三人，(2)軍事委員會委員三人，及(3)財政部長爲當然委員。此外更設有秘書處。

十七年六月九日組織條例曾經修正公布。其職權改爲(一)核定中央及各省、市政府及其所屬各機關經臨費預算，(二)政府發交該會案件或飭財政部照撥款項及各機關請撥特別款項，須由該會擬議，及(三)財政收支款項概算，須每旬報告該會。組織上，國民政府委員充委員者增爲六人，軍事委員會委員充委員者增爲四人。

第三目　預算委員會

國民政府爲核定各機關預算，組織預集委員會(一〇三)。依十六年八月六日暫行條例之規定，預算委員會由中央黨部代表一人，中央政治會議特派一人，國民政府特派一人，軍事委員會代表一人，監察委員一人，財政部部長及次長等組成。設主席一人，由各委員公推。設秘書一人，由財政部科長兼任。各機關應備具每會計年度或每月預算書送交財政部審查，由財政部附加意見，轉交該會核定，在軍事時期，關於軍事開支，得先備具概算書送請核定，再行補送預算書。

十七年八月二十八日，國府公布預算委員會條例(一〇四)，並明定預算委員會成立時，修正財政監理委員會廢止。預算委員會直隸於國民政府，掌理預算之核定及實施事宜。其組織由國民政府任命委員十三人，又設常務委員三人，由委員互推，並推定常務員一人爲主席。委員會每月開例會一次，遇必要時，得由主席召集臨時會。此外，置秘書處掌理該委員會一切文書、會計及其他庶務，秘書處置秘書長一人，秘書若干人，並得酌置辦事員及僱員。

該條例關於預算委員會職權之行使規定較詳，其要點如左：

（一）一切關係中央收入支出之預算，非經預算委員會核定，不得執行。

（二）一切關於中央收入支出之預算，應經預算委員會核定。關於地方機關請求中央補助者，其預算須經提出預算委員會審查，方得核准補助。

（三）預算委員會對於某種預算之全部或一部認為不當時，得撤消、修改或指定修改範圍交付財政部或原造預算機關查照辦理。

（四）預算委員會核定之預算，由國府令飭財政部與審計機關查照辦理。在中央軍政機關各項支出，實際上未能悉照預算發給，以前各項預算，應如何減成給付，由預算委員會按期就中央收入實數議定行之。

（五）財政部應按月將各項收入實數，收入估計數，支出實數及各項預算之支出數，造册報告於預算委員會。

第四目　中央財政整理委員會

國民政府為謀統一財政起見，特設中央財政整理委員會（一〇五），其整理分區實行。分區範圍內，在整理期間，凡關於財政上中央及地方用人行政，委員會負指導及督促之責。委員會之職權則左舉七項：為關於（一）執行中央及地方稅收之劃分，（二）裁釐及廢除苛雜，（三）計劃及施行新稅，（四）改良稅收及稅率，（五）金融幣制之建設及改革，（六）核行財政經濟各會議之決議案，及（七）其他財政統一等事項。

組織，由國府特派府委若干人共同組織，財政部長為當然委員。規定區域內之各財政廳長及特別市財政局長概應列席。設主席一人，總理該會事務，副主席一人，協理該會事務。設祕書一人，承主席、副主席之命，掌理該會職務，設事務員若干人，承長官之命，分掌各項職務。因必要時，得酌用僱員。

第三項　其他各機關

國民政府尚有其他直屬機關，玆略為說明如左：

（一）購料委員會　政府為集中各機關如各鐵路、海陸軍、兵工廠、造幣廠、電報局等，大批物料之供給及購買起見，設購料委員會，直隸於國民政府，十七年七月九日，改隸於交通部（一〇六）。

（二）兵工廠　負製造槍炮彈藥及一切軍械之責任，初直隸於國民政府，受軍事委員會之監督，後即改隸於後者（一〇七）。

（三）賑務處及直魯賑災委員會　賑務處掌理各災區賑濟及善後事宜（一〇八）。直魯賑災委員會，賑濟直魯災難（一〇九）。

（四）太湖流域水利工程處及督辦廣東治河事宜處　太湖流域水利工程處，直接受國府之監督，專任經營管理太湖流域特定之各項水利工程（一一〇）。督辦廣東治河事宜處，受國民政府之監督指揮，辦理廣東全省治河事宜（一一一）。

（五）故宮博物院　掌理故宮及所屬各處之建築物、古物、圖書、檔案之保管、開放及傳布事宜（一一二）。

註（一）見中國國民黨法規輯要（三十年九月中央訓練團編印）頁一——一七。

（二）見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編（三十年中央訓練委員會編印）頁一一二。

（三）對於黨務報告之決議案，見同上頁八九八。

（四）改進黨務。

（五）見同上書頁一一九三——五，附錄二

（六）參看中國國民黨總章及修正中央執行委員會組織大綱。　後者見同上書頁九一三。

（七）一全大會舉一二人，二全大會舉三六人，候補二四人，三全大會舉三六人，候補二四人；四全大會舉七二人，候補六〇人；五全大會舉一二〇人，候補六〇人。

（八）歷屆會期如次：

會次	時間
一屆一中全會	一三・一・二〇——三〇
二中全會	一三・八・一五
三中全會	一四・五・一八——二五
二屆一中全會	一五・一・二二——二五
二中全會	一五・五・一五——二二
臨時全會	一五・七・二——六
中央地方聯席會議	一五・一〇・一四
三中全會	一六・三・一〇——一七
中央特別委員會	一六・九・一六——一一・一六
四中全會	一七・二・三——七
五中全會	一七・八・七——一五
三屆一中全會	一八・三・二八——四・八
二中全會	一八・六・一〇——一八
三中全會	一九・三二——六
四中全會	一九・一一・一三——一八
第一次臨全會	二〇・五・一——二
五中全會	二〇・六・一三——一四
第二次臨全會	二〇・一一・九——一一
四屆一中全會	二〇・一二・二二——二九

二中全會	二二・三・一——六
三中全會	二二・一二・一九——二二
四中全會	二三・一・二〇——二五
五中全會	二三・一二・一〇——一四
六中全會	二四・一一・一——六
五屆一中全會	二四・一二・二——七
二中全會	二五・七・一〇——一四
三中全會	二六・五・一五——二二
四中全會	二七・四・六——八
五中全會	六・一・二一——二九
六中全會	六・一一・一三——二〇
七中全會	二九・七・一——八
八中全會	三〇・三・二四——四・二
九中全會	三〇・一二・一七——二三
十中全會	三一・一一・一二——二七
十一中全會	三二・九・一八——二三

（九）修正中央執行委員會組織大綱，（二七・四・二一）五屆中央常務委員會第七四次會議通過。按係（二七・四・八）五屆四中全會授權常務委員會修正者。

（一〇）社會部改隸行政院後，該部部長仍特許列席；又中央政治學校教育長近亦特許列席。

（一一）社會部經五屆六中全會於（二八・一一・四）決議改隸行政院，見中國國民黨歷次會議宣言及重

要決議案彙編頁一〇二九——三〇。

(一二)各種委員會近年來頗有陸續添設者。玆所述者，以見諸組織大綱者為限。

(一三)本段俱見中國國民黨總章及中央監察委員會組織法。

(一四)中國國民黨黨員及黨部處分規程(二五・八・六)中央黨務月刊九七。

(一五)一全大會舉監委五，候補五；二全大會舉一二，候補八；三全大會舉一二，候補八；四全大會舉二四，候補一二；五全大會舉五〇，候補三〇。

(一六)黨務法規輯要(三十一年四月中央執行委員會祕書處編印)頁一〇五。

(一七)總章及中央監察委員分赴各地執行職務辦法均未將常務委員列外，後者見同上書頁四七四——六。

(一八)於民國十八年三月二十一日中國國民黨第三次全國代表大會通過。

(一九)訓政約法雖經國民會議，然亦國民黨召集之國民會議。

(二〇)其經行政院會議任免者，決定之後，仍宜報告政治會議為最終之審核。

(二一)中央黨務月刊一七・參考申報年鑑二四年。

(二二)見中央黨務月刊一二・中國國民黨第三屆中央執行委員第二次全體會議決議案黨務項。

(二三)見政治總報告(十八年三月十五日)。

(二四)委員人數：總理指派時為一二人；十五年一月二屆一中全會推定者為九人，候補者四人；十五年七月中央執行委員會四〇次常會推選者為一一人；十七年八月二屆五中全會選定者為四六人；至十七年九月中執委員會一六八次常會決議，凡中央執委員即中政會委員。

(二五)由中執委會自政治會議委員中指定。

(二六)十五年一月二十三日條例規定顧問；十六年三月一日及十七年八月十四日條例規定專門委員會。

（二七）見政治總報告。

（二八）到所得者，只廣州分會月刊及武漢分會月報。

（二九）十七年八月十四日第五次中央全體會之決議（見政治總報告）。

（三〇）見政治總報告。

（三一）國府寧七。

（三二）原文見十四年七月國府一，（即國民政府公報第一期，下同。案國民政府公報自十四年七月一日爲第一期，依次排起。至十六年四月十八日復自第一期排起，但有寧I II III IV V VI等字樣可以鑒別。至十七年十月二十六日復起自第一期，以迄現今。雖易與十四年以後之公報相混，但本文所引法令，皆有公布之年月日，自可知係十七年十月以前或以後之公報，翻閱當甚易易）。

（三三）三月三十日武漢國府公佈，原文見國民政府現行法規（十七年三月法制局）。

（三四）原文見國府寧III三二。

（三五）十四年七月國府初成立時爲十六人，後遞加將，閻、馮爲十九人，武漢國府爲二十八人，中央特別委員會所選者爲四十三人，三全代表大會所選者爲四十六人。

（三六）十四年組織法規定由委員中推定。十七年組織法更規定由常務委員中推定。

（三七）十四年組織法規定由主席及主管部部長署名，其不屬於各部者，由常務委員多數署名。十七年組織法規定由主席及常務委員二人以上之署名，與各部有關者，並由各該主管部部長連署。

（三八）除國民政府組織法外，有國民政府委員會會議規則，（一四・七・二〇）國府三，會議規則之修正（一四・一一・二）國府一四。

（三九）祕書處規制（一四・七・四）國府二，組織條例（一六，五，二一）國府寧三，修正（一七・四・四）國府寧五，辦事細則（一六・六・二）國府寧五，修正（一七・四・一四）國府寧IV四

九。

(四〇)國民政府值日副官服務規則（一四・七・三）國府四。

(四一)國民政府副官處組織條例（一六・六・一）國府寧五。

(四二)國民政府參事處組織條例（一六・一一・二一）國府寧二九。

(四三)國民政府參事會議規則（一六・一二・七）國府寧二一四。

(四四)外交部組織法（一四・七・一一）國府二，（一五・八・一四）國府四二，（一六・七・五）國府寧八，（一六・一一・一〇）國府寧二五，（一七・二・二三）國府寧三三四；及（一七・五・二五）國府四六一。

(四五)財政部組織法（一四・七・二四）國府三，（一六・八・一〇）國府寧一一，（一六・一一・一一）國府二六及（一七・五・二五）國府四六一。

(四六)國民政府軍事部組織法（一四・七・一一）國府二。

(四七)交通部組織法（一五・一一・一三）國府五一，（一六・七・四）國府寧七，（一六・一一・一一）國府寧一一及（一七・五・二五）國府寧四六一。

(四八)司法行政委員會組織法（一五・一・二一）國府二三，司法部組織法（一五・一一・一三）國府五一，（一六・八・九）國府寧一一，（一六・一一・五）國府寧二五及（一七・五・二五）國府寧四六一。

(四九)內政部組織法（一七・三・三〇）國府寧三四五及（一七・五・二五）國府寧四六一。

(五〇)工商部組織法（一七・三・三〇）國府寧三四五及（一七・五・二五）國府寧四六一。

(五一)農礦部組織法（一七・三・三〇）國府寧三四五及（一七・五・二五）國府寧四六。

(五二)教育行政委員會組織法（一五・二・二〇）國府二四，大學院組織法（一七・一・二七）國府寧

Ⅲ三六，（一七・四・一九）國府寧Ⅳ五一，（一七・五・二五）國府寧Ⅳ六及（一七・六・一三）國府寧Ⅳ六六。

（五三）建設委員會組織法（一七・三九）國府寧Ⅲ三九。

（五四）僑務委員會組織條例（一五・八・二一）國府四三，僑務局組織條例（一六・一二・五）國府寧Ⅲ一三。及僑務委員會組織法（一七・五・四）國府Ⅳ五五。

（五五）蒙藏委員會組織法（一七・三・三〇）國府寧Ⅲ四五，及（一七・六・八）國府寧Ⅳ六五。

（五六）禁煙委員會條例（一七・七・一八）國府寧Ⅴ七六，及（一七・九・一五）國府寧九Ⅳ二。

（五七）勞工局組織法（一六・八・二二）國府寧一二。

（五八）設次長二人之部為外交、財政、司法三部，餘只設一人。

（五九）各部分司表：

（一）外交部

（甲）（一四・七・一一）：（一）第一局，（二）第二局。

（乙）（一五・八・一四）：（一）公法交涉科，（二）私法交涉科，（三）翻譯科，（四）調查科，（五）總務科。

（丙）（一六・七・五）：（一）祕書處，（二）政務司，（三）總務司。

（丁）（一六・一一・五）：（一）祕書處，（二）第一司，（三）第二司，（四）第三司。

（戊）一七・二・二二）：（一）祕書處，（二）總務處，（三）第一司，（四）第二司（五）第三司。

（己）（一七・五・二五）：（一）祕書處，（二）總務處，（三）第一司，（四）第二

司，（五）第三司。

（二）財政部

（甲）（一四・七・二四）：不分。

（乙）（一六・八・一〇）：（一）總務廳，（二）關務處，（三）鹽務處，（四）土地處，（五）賦稅司，（六）錢幣司，（七）公債司，（八）會計司，（九）國庫司。

（丙）（一六・一一・一一）：（一）祕書處，（二）關務署，（三）鹽務署，（四）賦稅司，（五）公債司，（六）錢幣司，（七）國庫司，（八）會計司，（九）煙酒稅處，（一〇）印花稅處，（一一）禁煙處。

（丁）（一七・五・二五）：（一）祕書處，（二）關務署，（三）鹽務署，（四）賦稅司，（五）公債司，（六）錢幣司，（七）國庫司，（八）會計司，（九）煙酒稅處、（一〇）印花稅處，（一一）禁煙處，（一二）總務處。

（三）交通部

（甲）（一五・一一・一三）：（一）祕書處，（二）鐵路處，（三）郵電航政處，（四）無線電管理處。

（乙）（一六・七・四）：（一）總務廳，（二）路政司，（三）電政司，（四）郵政司

（丙）（一六・一一・一一）：（一）總務廳，（二）路政司，（三）電政，（四）郵政司。

（丁）（一七・五・二五）：（一）祕書處，（二）總務處，（三）路政司，（四）電政司，（五）郵政司，（六）航政司。

（四）司法部

（甲）（一五・一一・一三）：（一）祕書處，（二）第一處，（三）第二處，（四）第三處。

（乙）（一六・八・九）：（一）總務司，（二）民事司，（三）刑事司（四）監獄司。

（丙）（一六・一一・五）：（一）總務司，（二）民事司，（三）刑事司（四）監獄司（五）祕書處。

（丁）（一七・五・二五）（一）總務司，（二）民事司，（三）刑事司，（四）監獄司（五）祕書處。

（五）內政部

（甲）（一七・一二・一二）：（一）祕書處，（二）民政司，（三）土地司，（四）警政司，（五）衞生司。

（乙）（一七・五・二五）：（一）祕書處，（二）民政司，（三）土地司，（四）警政司，（五）衞生司，（六）總務處。

（六）工商部

（甲）（一七・三・三〇）：（一）祕書處，（二）工業司，（三）商業司，（四）勞工司。

（乙）（一七・五・二五）：（一）祕書處，（二）工業司，（三）商業司，（四）勞工司，（五）總務處。

（七）農礦部

（甲）（一七・三・三〇）：（一）秘書處，（二）農務司，（三）農民司，（四）礦業司。

（乙）（一七・五・二五）：（一）秘書處，（二）農務司，（三）農民司，（四）礦業司，（五）總務處。

（八）大學院

（甲）（一七・一・二七）：（一）秘書處，（二）學校教育組，（三）法令統計組，（四）書報編審組，（五）圖書館組。

（乙）（一七・四・一九）：（一）秘書處，（二）高等教育處，（三）普通教育處，（四）社會教育處，（五）文化事業處。

（丙）（一七・五・二五）：（一）秘書處，（二）高等教育處，（三）普通教育處，（四）社會教育處，（五）文化事業處，（六）總務處。

（丁）（一七・六・一三）：（一）秘書處，（二）高等教育處，（三）普通教育處，（四）社會教育處，（五）文化事業處，（六）總務處。

（九）勞工局

（一六・八・二二）：（一）總務處（二）行政處，（三）統計處。

（六〇）如農礦，工商、財政等部。

（六一）視查員如交通，內政等部，特派員如外交、財政等部。

（六二）圖書室辦理編輯外交公報及收藏各種條約，各國法律及有關外交書籍各事項。電報室辦理保管機要電報及密電本，並譯發事項。

（六三）國府二。

（六四）國府寧八。

（六五）「戰時最高軍事長官如國民革命軍總司令，西北國民革命軍總司令，國民革命軍北方總司令，均得出席於中央軍事委員會常務會議」。四月二十九日中政會通過之大綱原無此項，嗣後爲應實地情勢計，議決增此一項，於六月二十七日咨送國府，於是七月十二日國府公布之大綱遂加此一項，

（六六）並附有系統表，國府寧四一〇。

（六七）國府寧三二。

（六八）依據十五年七月七日國民革命軍總司令部組織大綱，見國府三八。

（六九）國府寧二附表。

（七〇）修正國民革命軍總司令組織大綱（一七・二・一三）國府寧四三二。

（七一）原文見國府寧一三七。

（七二）即各部、最高法院、監察院，大學院、審計院、法制局、建設、軍事、蒙藏、僑務四委員會，及各省政府，各特別市政府。

（七三）法制委員會組織法（一四・九・二九）國府一〇。

（七四）法制編審員會組織法（一五・六・一）國府三五。

（七五）中央法制委員會組織條例（一六・五・七）國府寧三。

（七六）國民政府法制局組織法（一六・六・二七）國民政府現行法規；修正（一七・五・二一）國府寧四六〇。

（七七）勞動法起草委員會簡章（一六・九・九）國府寧一二；條例（一七・一・七）國府寧三三二。

（七八）司法部編訂法典委員會條例（一六・一一・一七）國府寧四五。

(七九)交通部法規委員會章程(一七・七・九)國府。

(八〇)仍以法院組織法爲主，詳見北京政府司法制度節。

(八一)特種刑事臨時法庭組織條例(一六・七・二八)國府寧一二，修正(一七・三・三一)國府寧〤四・五及(一七・六・二九)國府寧〤七一。

(八二)關於大理院材料，異常缺乏，所述據東方雜誌及三年來之最高法院。

(八三)最高法院暫行條例(一六・一〇・二五)國府寧〣三：辦事章程(一六・一二・二二)國府寧〣一八。

(八四)國民政府監察院組織法(一四・七・一七)國府三。

(八五)此科迄未成立，見監察制度史要。

(八六)國府一。

(八七)第一局考試與實業；第二局審計與財政；第三局吏治與訓練；秘書處，文書會計及庶務；政治宣傳科，仍舊，但未成立。

(八八)國府四七。

(八九)即秘書處及第一科，考查各種行政；第二科，稽核中央及地方財政收入支出及統一官廳簿記表冊；第三科，彈劾官吏違法處分及提起行政訴訟；第四科，審判官吏懲戒處分及行政訴訟。

(九〇)國軍寧〤五。

(九一)即秘書處及第一司，考查各種行政；第二司，彈劾官吏及關於官吏犯罪事項；第三司，中央及地方審計及統一官廳簿記表冊。

(九二)(一五・一・二三)國府二二。

(九三)懲治官吏法(一五・二・一七)國府二四。

（九四）關於官等，有文官等條例（一四・一〇・一六）國府一二。

（九五）關於薪給，有文官俸給表（一四・七・二〇）國府三〇；修正（一四・一一・二）國府一四；（一六・一〇・二八）國府寧△三；及（一六・七・一三）國府寧九。

（九六）審計院組織法（一七・三・三〇）國府寧△五一。餘見審計院公報。

（九七）但院長除外。

（九八）見國府一六。

（九九）審計法（一七・四・一九）國府寧△五一。

（一〇〇）外交委員會組織條例（一六・一〇・四）國府寧日一。

（一〇一）中央財政委員會組織條例（一六・五・一八）國府寧三。

（一〇二）財政監理委員會組織條例（一六・一〇・四）國府寧△一；修正（一七・六・九）國府△六五。

（一〇三）國府寧一一。

（一〇四）國府寧△八七。

（一〇五）中央財政整理委員會組織條例（一七・九・四）國府寧△八九。

（一〇六）購料委員會章程（一五・二・一一）國府四，及（一五・四・七）國府二九，交通部購料委員會章程（一七・七・九）國府寧△七四。

（一〇七）兵工廠組織法（一四・九・一一）國府九。

（一〇八）賑務處組織條例（一七・七・二七）國府寧△七九，及（一七・八・三）國府寧△八〇。

（一〇九）直魯賑災委員會組織條例（一七・三・三〇）國府寧△四五，及（一七・四・二）國府寧Ⅳ四六。

（一一〇）太湖流域水利工程處章程（一六・六・二八）國府寧七，暫行條例（一六・一二・二八）國府寧上一三；修正（一七・二・二五）國府寧上三五。

（一一一）廣東治河事宜處章程（一六・八・二二）國府寧一二。

（一一二）故宮博物院組織法（一七・一〇・五）國府寧四九八。

第七章　近年之國民政府（十七年十月至現今）

第一節　黨治及訓政

第一項　訓政之確立

民十七年北伐成功，軍政結束，訓政開始，但時期無規定。十八年六月十日，中央執行委員會第一次全體會議議決訓政時期之規定案，規定訓政時期爲六年，至民國二十四年完成，然實際上，各省縣訓政工作，以種種原因，迄今未能告成。

茲先將規定訓政意義各案分述於左：

一　訓政綱領　民十七年十月三日，中常會通過訓政綱領六條，（一）其同時通過之國民政府組織法，即以此綱領爲依據，其要點有三：

（一）訓政時期之政權，由中國國民黨全國代表大會領導國民行使，閉會時，以政權付託中國國民黨中央執行委員會執行；但政權之選舉、罷免、創制、複決四種，應訓練國民逐漸推行，以立憲政之基礎。

（二）訓政時期之治權，行政、立法、司法、考試、監察五項付託於國民政府總攬而執行之，以立憲政時期民選政府之基礎。

（三）中國國民黨中央執行委員會政治會議，指導監督國民政府重大國務之施行，國民政府組織法之修正及解釋，亦由政治會議議決行之。

二　確定訓政時期黨政府人民行使政權治權之分際及方略案　民國十八年三月二十一日，中國國民黨第三次全國代表大會通過此案，（二）係根據訓政綱領之原則，對於黨、政府、人民行使政權，治權之實際的分際

與方略，爲更明確之規定，其內容如左：

（一）中央執行委員會　培植地方自治之社會的基礎，宣傳訓政之方針，開導人民接受四權使用之訓練，指導人民努力完成地方自治所必備之先決條件，並促進一切關於地方自治之工作，由中央執行委員會指揮並監督下級黨部進行。

（二）中央政治會議　依據總理遺教，決定縣自治制之一切原則，及訓政之根本政策與大計；但行使是項職權時，對外不發生直接之關係。中政會議在決定訓政大計指導政府上，對中央執行委員會負責。

（三）國民政府　實施縣自治制及執行一切訓政之根本政策與方案由國民政府及其所屬主管機關行之；國民政府在實施訓政計劃與方案上，對中政會議負責。

（四）人民　中華民國人民，須服從擁護中國國民黨，誓行三民主義，接受四權使用之訓練，努力地方自治之完成，始得享受中華民國國民之權利。國民黨最高權力機關，爲求達訓練國民使用政權弼成憲政基礎之目的，於必要時，得就於人民之集會、結社、言論、出版等自由權，在法律範圍內加以限制。

（五）訓政之終了　實施訓政之成績，由黨最高權力機關考核之；至訓政終了憲政開始之時，由黨最高權力機關，負責召集國民大會，決定憲法而頒布之。

三　治權行使之規律案　民十八年六月十日，中央執行委員會第二次全體會議議決，（三）其主要規定約略有左列二點

（一）劃定立法、司法、考試，監察各院之職權範圍，他機關如有侵犯者，以越權論；該院不提出質詢者，以廢職論。

（二）各級政府之行政範圍已經劃分者，應各守其範圍；其逾越範圍，以越權論；其受侵越而不提出抗議者，以廢職論。

第二項　國民會議

關於召集國民會議制定約法問題，爭論甚久。十九年閻、馮之變，亦即以此爲說。嗣後，黨中領袖逐漸同情於會議之召集與約法之制定。迨是年十一月，中央第三屆第四次全體大會開會時，蔣中正主席提出召集國民會議之議案，會議結果，決定於二十年五月五日召集，而以約法之制定爲其主要任務。

國民會議召集決期決定後，各種法規逐一頒布，隨即依法選舉，組織就緒，其組織（四）各由省市之職業團體、中國國民黨及蒙古、西藏、海外華僑所選出之代表組織之，其總數依代表選舉法爲五二〇名，實際不過四五〇至四七〇人，中國國民黨中央執行委員會、中央監察委員會各委員及國民政府委員均得出席，實際出席者約二十餘人，此外，國民黨候補中央執行委員及候補中央監察委員，各院所屬部會之部長及委員長，及國民會議主席團特許之人員，實際列席者有七十餘人。

國民會議於五月在南京開會，迄十七日閉幕，計共舉行預備會議二次，正式會議八次，訓政時期約法即於十二日第四次會議中三讀通過，並交國府於六月一日公布，（五）國民會議之任務，主要固在制定訓政約法，然以外亦尚通過許多提案，交國民政府審查或辦理，至少可以表現一部人民之一部政見也。

第三項　訓政時期約法

訓政時期約法，全部八章，共八十九條，章首冠以引言，八章爲總綱，人民之權利義務，訓政綱領，國民生計，國民教育，中央與地方之權限，政府之組織及附則等。

訓政約所規定之政制，則仍依國府組織法等，其要點如左：

（一）訓政時期，由國民黨全國代表大會代行中央統治權，閉會時，由中央執行委員會行使。五種治權，國民政府行使，四種政權，由國民政府訓導。至訓政時期之政治綱領及設施，依建國大綱；地方自治依建國大綱及地方自治開始實行法。

（二）中央政制方面，由國民政府總攬中華民國之治權，置主席一人，委員若干人組織之，而主席之權特大。國府設五院及各部會。

（三）約法高於一切，凡法律與之牴觸者無效，約法之解釋權，則由國民黨中央執行委員會行使。

第四項　中央政治委員會

關於黨政關係，上章已論及現今，茲不贅述。關於中央政治會議或政治委員會，上章所述，以十七年十月爲止，以後組織與職權之變更，即於此項論述。

政治委員會於十三年七月十一日成立時，即名政治委員會，十五年七月四日改爲政治會議，寧、漢分立時，漢方設有政治委員會，寧方設有政治會議，中央特別委員會時代，俱皆取消，迨二屆四中全會通過恢復時，仍稱政治會議。及二十四年十一月第五次全國代表大會後，復改爲政治委員會，亦即現行之名稱。茲特附帶聲述於此。

第一目　政治委員會之組織

中央政治委員會，由委員組織而成，關於委員之規定，屢有更易，依十七年十月政治會議暫行條例（六）之規定，委員有二種：一即中央執監委員及國府委員爲當然委員，一即爲黨國服務十年以上富有政治經驗，或負黨國之重任其地位在特任官以上，經中執委會推定者；但其人數不得超過執監委員之政治會議委員名額之半數。至候補中央執監委員得列席會議（七）。依十八年五月之條例（八），則規定委員由中執委會就中央執監委員中推定，委員名額不得超過中央執監委員總數之半；更設候補委員，但其名額，不得超過委員名額三分之一；至非政治會議委員之中央執監委員，亦得列席會議，此外，因政務人員之請求，得隨時許可其列席報告。十九年條例（九）因之，但加委員一種，即負黨國之重任其地位在特任官以上者，經中執委會議決，亦得爲委員；但其名額不得超過中央委員之政治會議委員名額四分之一。二十年六月條例無甚更改（一〇）。至二十四年十二月組織條例又完全變更（一一），委員由中央執行委員會就中委推定，其數目，於主席、副主席各一人外，定爲十九人至二十五人。開會時，中常會主席、副主席，國府主席，五院院長，軍事委員會委員長、副委員長均應出席，政治委員會所屬各專門委員會主任委員，及國民政府各部會長官，於必要時，得通知列席。二

十七年四月臨時全國代表大會之後，又略有變更。依修正中央執行委員會組織大綱及二十七年五月十二日第五屆中央常務委員會第七十七次會議修正之政治委員會組織條例（一二）副主席制取消。開會時，中央執監委員會常務委員，國府主席，五院院長副院長，軍事委員會委員長，均應出席。政治委員會所屬各專門委員會主任委員及國民政府各部會長官，於必要時，得由主席通知列席。

政治委員會，一向皆採委員制，故主席由委員互推，亦無特殊權力。至二十四年十二月組織條例改採正副主席制，正副主席由中執委會就中央委員中推定。其職權爲：（一）政治委員會開會時，由主席或副主席爲會議之主席；主席副主席均不能出席時，由主席或副主席委託一人爲會議之主席。（二）政治委員會由主席副主席召集，但須每星期或每兩星期開會一次。（三）遇有非常事項，主席副主席得先行決定處置，於處置後，報告於委員會會議追認，（四）委員會之議事日程，由主席副主席先期決定。二十七年之組織條例既取消副主席，上述職權自成爲主席所獨有。

政治委員會之下，早有秘書處之設，其組織漸次擴張。自十八年五月條例即設有各專組，（一三）担任審査與設計事宜。至二十四年十二月組織條例，即改爲專門委員會，計有法制、內政、外交、國防、財政、經濟、教育、土地、交通等九專門委員會，各設委員九至十五人，以中央委員及對各該委員會主管事項有專門研究之黨員充任之；各委員設正副主任各一人；此外，幷得聘請專家爲顧問，分別担任設計與審査事宜。但依二十五年各專門委員會組織通則，（一四）員委額數增至自十七人至二十一人。

第二目　政治委員會之職權

中央政治委員會之職權，依歷次條例之規定，應經其討論及議決之事項爲建國綱領（一五）立法原則，施政方針，軍政大計，財政計劃（一六）特定官吏之人選（一七）及中央執委會交議事項（一八）等。政治委員會不能直接發布命令及處理政務；其一切議決，直接交由國民政府執行，其有提交國府及各院各軍事最高機關討論決定執行之議決，即由各該長官負責辦理。唯按二十七年組織條例，政治委員會需以其決議案報告於常務

委員會。此項「報告之性質，因政治委員會業已停止行使職權之故，尚難明瞭。此外，訓政綱領更規定中華民國國民政府組織法之修正及解釋，由中央政治會議議決之」。

至政治委員會之作用，訓政綱領提案說明書中言之甚詳，茲舉於後。（一九）

政治委員會對於黨爲其隸屬機關，但非處理黨務之機關，對於政府爲其根本大計與政策所發源之機關，但非政府本身機關之一。換言之，政治委員會實際上總握訓政時期一切根本方針之決擇權，爲黨與政府惟一之連鎖，黨於政府建國大計及對內對外政策有所發動，必須經此連鎖而達於政府，始能期其必行。如是，任黨一方面，一切政治的思想及主張，自有其醞釀迴翔之餘地；迨其成熟結晶，爲具體的政綱與政策，然後由政治委員會之發動，正式輸之於政府，置之於實施，在政府一方面，則凡所接受之政策與方案，皆有負責執行之義務。有政必施，有會必行，兩方之權能分工，黨國之系體有別，其間連鎖之責任，亦復釐然有序，不致無可捉摸，簡括言之，政治委員會在發動政治根本方案上對黨負責，而非在黨以外也。國民政府在執行政治方案上對政治委員會負責，但在法律上仍爲國家最高機關，而非隸屬於政 委員會之下也。

唯自戰事起後，政治委員會之職權，經中央常務委員會二十六年十一月十六日第五十九次會議議決，已停止行使，而由國防最高會議代行。戰後變化，究將如何，固無從預測，但舊制之完全恢復要少可能。

第四項 國防最高委員會

第一目 國防最高委員會之產生

二十六年夏，抗戰軍興。中央常務委員會立即議決設立國防最高會議，代行政治委員會之職權，於是中央最高政治指導機關又有所變更，

先是政治會議於二十二年曾議決設立國防委員會，其性質略同於九一八事變後所設之外交委員會。國防委員會雖爲政治會議的特種委員會，但不受其拘束。蓋政治會議本身出席列席人員甚衆，有關國防的大計，每不便在會中討論，國防委員會人數較少，且多爲負有實際軍事政治的要員，而又以行政院院長兼委員長，故其職

權範圍中的所謂軍事及外交事件，每作最廣義的解釋。國院委員會每週所作的決定，每由委員長擇要向政治會議爲口頭的報告，政治會議未嘗爲任何有效的審核。國防委員會旋隨二十四年十一月第五次全國代表大會之召集而消滅，但二十六年二月二十一日五屆三中全會又有交由政治委員會參考前例，重設國防委員會之決議。

抗戰開始以後，中央常務委員會於二十六年八月第五十次會議議決設置國防最高會議。（二〇）爲全國國防最高決定機關，對於中央政治委員會負其責任，設主席副主席各一人，以軍事委員會委員長爲主席，中央政治委員會主席爲副主席，以（一）中央執行委員會常務委員秘書長各部部長中央監察委員會常務委員中央政治委員會秘書長（二一）（二）五院院長副院長（三）行政院秘書長各部部長（二二）（四）軍事委員會委員參謀總長副參謀總長，軍令部軍政部軍訓部政治部各部部長（二三）（五）由主席提出經本會議通過者（二四）組織之，并由主席指定常務委員九人。其他各關係人員，遇有必要時，由主席通知列席。國防最高會議之職權有四：（一）國防方針之決定；（二）國防經費之決定；（三）國家總動員事項之決定；及（四）其他有關重要事項之決定。（二五）國防最高會議常務委員會每星期開會兩次，全體委員會議由主席隨時召集之。（二六）在作戰期間，關於黨政軍一切事項，國防最高會議主席得不依平時程序，以命令爲便宜之措施。另設國防參議會，由國防最高會議主席指定或聘任若干人充任之。（二七）

同年十一月，中央常務委員會，第五十九次會議，鑒於政治委員會組織龐大，事實上已不召集；乃議決令政治委員會停止開會，其職權則交由國防最高會議代行。自是以至二十八年一月國防最高委員會之議設爲止，國防最高會議乃承襲了政治委員會之地位，享有最高政治指導之權力。

第二目　國防最高委員會之組織

二十八年一月五屆五中全會開會時，認爲「所謂政治建設者，要在嚴明賞罰，綜覈名實，集中力量，增進效率，加強民衆組織，統一民衆行動，解除人民痛苦，改善人民生活。而在後期抗戰開始，生死存亡所繫之關頭，尤宜組成中央黨政軍統一指揮之機構，使全國黨政工作，得與軍事相切合，以收共同行動之效。故特設置

國防最高委員會，以統一黨政軍之指揮」。（二八）此項國防最高委員會，卽取上述國防最高會議之地位而代之。玆分述其組織與職權於次。

一　委員長　國防最高委員會設委員長一人，由中國國民黨總裁兼任之。

二　委員　國防最高委員會以（一）中央執行委員會常務委員監察委員會常務委員；（二）國民政府五院院長副院長；（三）軍事委員會委員及（四）由委員長提出經中央執行委員會常務委員會議決者爲委員。

三　常務委員　由委員長於上述委員中指定十一人爲常務委員。

四　執行委員　國防最高委員會爲執行決議案，以（一）中央黨部秘書長、各部部長、訓練委員會主任委員、中央政治委員會秘書長；（二）國民政府文官長；（三）行政院秘書長各部會長；（四）軍事委員會參謀總長、副參謀總長、各部部長、軍事參議院院長、軍法執行總監辦公廳主任、航空委員會主任、海軍總司令；（五）總動員委員會主任委員副主任委員及（六）戰地黨政委員會主任委員副主任委員爲執行委員。

五　會議　國防最高委員會常務會議每星期開會一次，全體會議由委員長定期召集。執行委員經委員長之指定，得列席常務會議；其他有關人員，必要時亦得由委員長指定列席。國防最高委員會會議，以委員長爲主席，委員長因故不能出席時，指定常務委員一人代理之。

六　專門委員會　中央政治委員會時代之專門委員會制度，繼續爲國防最高會議與國防最高委員會所採用，迄少變更。

七　秘書廳　國防最高委員會設秘書廳。（二九）初置秘書長一人，副秘書長一人，秘書七八人，一、二、三三處及機要室。處設處長一人。第一處司理總務，第二處司理行政審核，第三處司理本會會務。機要室設主任一人，司理一切機要文件；另設參事若干人。二十九年十月以後，又有改組，依二十九年十月十二日修正之修止國防最高委員會秘書廳組織規程，設秘書長一人，副秘書長一人；參事秘書兩室及一、二、三三組。參事室掌理法令計劃方案之審查設計調查及交辦事項。秘書室掌理機要文電之撰擬保管，稿件之審核稽催及編纂譯著事

項。第一組掌理文書之撰擬收發繕校及印信檔案保管事項，第二組掌理議程編製，會議紀錄議案整理及會議文件撰擬事項；第三組掌理會計庶務管理及交際事項。設參事八至十人，主任祕書一人，組長三人，祕書八至十八人。

第三目　國防最高委員會之職權

依據國防最高委員會組織大綱第一條之規定：「中央執行委員會於抗戰期間，設置國防最高委員會，統一黨政軍之指揮，並代行中央政治委員會之職權；中央執行委員會所屬之各部會，國民政府五院軍事委員會及其所屬之各部會並受國防最高委員會之指揮。可知國防最高委員會之職權，具體言之，可分兩類。一為承繼過去中央政治委員會所具有之指導政治之最高權力，一為對於黨政軍之統一指揮。不過國防最高委員會通常並不對各機關頒發命令，其一切決議均由祕書廳通知各機關執行。

國防最高委員會委員長具有從前政治委員會主席或常務委員所未有的權力。依大綱之規定：「委員長對於黨政軍一切事務，得不依平時程序，以命令為便宜之措施」。是即一般所通稱之緊急處分權。但在事實上，委員長在行使此權時，亦常徵詢常務委員之意見。

第四目　國防最高委員會所屬之機關

二十九年七月五屆七中全會通過「設置中央設計局，以統一設計工作；並設置黨政工作考核委員會，以立行政三聯制基礎案」。（三〇）同年九月五日中央常務委員會第一五六次會議並通過中央設計局組織大綱及黨政工作考核委員會組織大綱。（三一）

一　中央設計局　國防最高委員會為主持政治經濟建設計劃之設計及審核，設中央設計局，局設總裁，由國防最高委員會委員長兼任，下設審議會，祕書處，設計委員會議及預算委員會。審議會設審議員七人至九人，由總裁遴派，開會時由總裁主席。審議會之任務為審議政治，經濟，建設，計劃及預算；黨政制度機構及重要法規之調整暨重要政策之建設。設計委員無定額，由總裁遴派或聘任，以擔任設計工作，並得分組辦事。設計委員會議由該局祕書長召集。預算委員會置委員九人至十五人，（三二）以國防最高委員會祕書長，財

部部長，財政專門委員會主任委員，國民政府主計長暨該局秘書長爲當然常務委員。開會時由總裁主席；總裁因故不能出席時，由常務委員一人代理之。預算委員會之任務爲審核預算。凡中央設計局經辦之建設計劃，除各機關經常工作計劃照普通審核經費程序審核其經費外，其性質特殊者，由總裁交預算委員會審議後，提請國防最高委員會核定，秘書處設秘書長一人，承總裁之命，處理局務；副秘書長二人協助之。此外，設專員若干人，助理設計工作，由總裁遴派；並得聘請中外專家爲顧問，襄贊設計工作。中央設計局各項計劃提經審議會審議後，呈國防最高委員會核定；分令各主管機關施行，並由各主管機關遵照規定，按期呈報實施進度。各項計劃關於經費部份，由預算委員會核編預算，提經審議會計議後，呈送國防最高委員會核定施行。各項計劃及預算經國防最高委員會核定施行後，應將全案送請黨政工作考核委員會依據考核，並於必要時附具關於考核應行注意事項。

二　黨政工作考核委員會　依據黨政工作考核委員會組織大綱之規定，國防最高委員會爲考察核定設計方案之實施進度，並執黨政機關工作經費人事之考核，設黨政工作考核委員會。其職掌爲關於中央及各省黨務機關工作成績，中央各院部會及各行政機關工作，核定設計方案實施進度，現行法令實施利弊，經濟建設事業暨各機關經費人事等之考核事項。設計員長一人副委員長二人，由國防最高委員會推定。委員十一人，除五院院長，中央執行委員會秘書長，中央監察委員會秘書長爲當然委員外，其餘三人，由國防最高委員會委員長聘任之。秘書長一人，承委員長之命，辦理本會事項。分置黨務政務兩組：黨務組掌理黨務部份考核工作之計劃，審核，編製，調查等事項；政務組掌理行政經濟建設部份考核工作之計劃，核核，編製，調查等事項。組各設主任副主任各一人，由國防最高委員會委員長提請國防最高委員會指定。祕書一人，組員若干人，由主任呈請委員長派充。專員若干人，各由有關機關指派高級人員一人或二人兼任。對於中央及各省市黨政機關工作，得組織考察團，每年實地考察一次。（三三）關於中央各省市黨政機關工作考核情形及意見，經該會會議決定後，呈國防最高委員會核辦。中央及各省市黨政機關每年工作或行政計劃及預算，應由主管機關核定後，以一

份抄送該會。每年工作實施報告，亦想於每年年終，呈送國防最高委員會發交該會考核。該會各組及考察所得情形，暨對於各機關工作及機構人事經費等項改進意見，應與中央設計局主管人員隨時研究，中央設計局亦應與之爲工作之聯繫，必要時並得指定人員參加考察團。（三四）

三 其他外機關 國防最高委員會所屬機關，除上述外，尙有總動員委員會（三五）精神總動員會（三六）第二期戰時行政工作考核團（三七）對敵經濟封鎖委員會（三八）物價審查委員會（三九）等機構，但均帶臨時性，三十二年十一月又成立憲政實施協進會（四〇）除以國防最高委員會委員長爲會長，國民參政會主席團主席爲當然委員外，並由國防最高委員會委員長就（一）中央委員，（二）參政員，（三）其他富有政治學識經驗或對憲政有特殊研究之人士等指定三十五人至四十九人爲會員。設常務會員九人至十一人，由會長就會員中指定之，並就常務會員中指定三人爲召集人。該會之任務爲，（一）向政府提出與憲政籌備有關之建議，（二）考察關於地方民意機關設立情形並隨時提出報告，（三）考察與促進憲政實施有關各法令之實施狀況，並隨時提出報告，（四）溝通政府與人民間團體關於憲法問題暨其他有關政治問題之意見，（五）依政府之委託，審議一切與憲政實施有關之事件。

第二節 國民政府組織法

第一項 沿革

當十七年十月三日中常會通過訓政綱領時，即同時通過試行五院之國民政府組織法，八日，國府以訓令通知各機關。（四一）國府主席及委員等隨即就職，五院亦漸次籌設。迨十九年九月，蔣主席兼任行政院長，國務會議及行政院會議有略事變更之必要，於是乃有十一月二十四日之國民政府組織法（四二）。及訓政時期約法頒布後，國民政府組織法已不盡適用。五中全會即於二十年六月十四日通過修正之國府組織法，於十八日由國府公布（四三）。此次更改，主要在提高國府主席之地位。新法成立後，三屆五中全會即

選蔣主席連任，並選出委員三十二人。五院院長、副院長旋以將主席名義提請蔣中正、林森等分任。

是時，廣州黨政領袖不滿中央，另組政府。九一八事變發生，外患驟起，於是政制改革之聲，甚囂塵上。十一月，寧粵和會開於上海，擬定改革制度及詳細辦法，十二月，四屆一中全會通過中央政制改革案，於二十六日根據此案通過修正之國民政府組織法，於三十日由國民政府公布（四四）。主要更改，在使國民政府主席不負實際政治責任，而使行政院長負責。新法成立後，中執委會全會即推林森為國民政府主席，國民政府委員三十二人；並以孫科等為五院正副院長。自二十年十二月三十日以後，曾經六次修正，但前四次之修正，均無重大變更。（四五）第五次修正公布於三十二年五月二十九日（四六）即因當時林故主席病重，是以特修正組織法，規定國民政府主席因故不能視事時，由行政院院長代理之。林故主席逝世後，五屆十一中全會議　修正組織法第八，十，十一，十二，十三，十四，及十五等條。（四七）其主要之點，為使主席負實際政治責任。是以規定五院院長對國民政府主席負責。（四八）

第二項　特點

根據歷次國府組織法及本期政治實況，可得左列三點。

（一）黨治之繼續　國民政府為黨治政府，前已詳述。惟是期各國府組織法對於黨治，仍無明確詳盡之規定，只偶有片斷條文可尋而已。

（二）五院之創設　國民政府設行政，立法，司法，考試，監察五院，分別行使行政，立法，司法，考試，監察五權。於此有應注意者二點：其一，訓政時期之設立五院，係對於總理遺教之變通辦法。其二，設立五院非即五權分立，因五院之上尚有國民政府以總其成。且各院對各該權亦未能獨立行使。

（三）合議制之演變　十七年十月以前，國民政府係合議制，以國民政府委員會處理國務。十七年十月以後，法律與事實使國府委員會權力漸次減小。至實際政治責任，則二十年十二月前，由國府主席負責，自後以至三十二年九月均由行政院院長負責；自三十二年九月以後，又改為由國府主席負責。

第三節　國民政府

國民政府一詞，可有廣狹二義，廣義即指國民政府之總體，包括五院在內；狹義則指超乎五院之上之組織。本節所稱之國民政府，即從其狹義。

第一項　國民政府主席

第一目　國民政府主席之選任

國民政府設主席一人，其產生初無規定。至二十年六月一日訓政時期約法，始明定由中國國民黨中央執行委員會選任，十二月三十日之國民政府組織法仍之。主席無資格之限制。四屆一中全會選舉主席時，規定「年高德劭」選舉標準，即依此規定選林森爲主席（四九）

主席任期先無規定，二十年十二月三十日國府組織法規定任期二年，得連任一次，但於憲法頒布時應依法改選。實際上蔣主席於十七年十月八日被選，二十年六月十三至十五日三屆五中全會復舉爲主席，旋於十二月十五日向中常臨時會議辭職，經中常臨時會推定林森代理主席，以俟四屆一中全會改組。結果十二至二十日之一中全會，即選林森爲主席。至二十二年一月二十至二十五日，四屆四中全會復通過林森連任國府主席案。二十四年十二月三日至七日，五屆一中全會開會時，主席團提議國民政府組織法國府主席任期將滿，惟大會已有二十五年十一月十二日開國民大會之決議，是改選以後，任期不及一年，應請大會決定本屆國府主席任期延至國民大會後總統就職之日以免更張；經第五次決通過。（五〇）林故主席逝世後，五屆十一中全會推蔣中正繼任主席，并在其修改之組織法中規定：「國民政府主席任期三年，連選得連任，但於憲法實施後，依法當選之總統就任時，即行辭職。」

至國府主席因事故不能執行職務時將如之何，依十七年十月與十九年十一月國府組織法，則由行政院院長代理，依二十年六月組織法，由五院院長依次代理依至十二月組織法，則將此項刪去。三十二年五月及九月修

正組織法，則仍採十七年十月至十九年一月組織法之規定。

第二目　國民政府主席之職權

主席之職權時有變遷，故其地位，自亦更易，茲列舉其職權如左：

（一）代表國家權　十七年與十九年國府組織法規定國府主席代表國民政府接見外使，並舉行或參加國際典禮，訓政約法與二十年六月國府組織法，則規定對內對外代表國民政府。十二月組織法仍之。三十二年九月組織法則規定國民政府主席為中華民國元首，對外代表中華民國。

（二）為國民政府委員會會議主席　歷次國府組織法皆有同樣規定。

（三）國府法令之署名　國民政府公布法律發布命令，由國府主席署名，但須經院長副署，其詳見後。

（四）兼任陸海空軍總司令或其他官職　最重要者為兼中華民國陸海空軍總司令，國府組織法皆有如此規定，蔣中正主席即以此實際指揮軍政，且自十九年十一月三屆四中全會復推蔣兼任行政院長，其權力之大，超過一般總統制國家之元首。故京滬和會後，二十年十二月之國府組織法即將兼總司令一條删去，並明定國府主席不得兼任其他官職。三十二年九月組織法則規定國政民府主席為陸海空軍大元帥，推將國府主席不得兼任其他官職之規定删去。

（五）各院部會長官之提請任免　訓政約法曾規定各院院長及各部會長，以國府主席之提請由國府依法任免，二十年六月國府組織法遂規定五院院長副院長陸海空軍副司令及直隸於國府之各院部會長，以國府主席之提請，由國府依法任免，但依十二月組織法，則主席無此權。三十二年九月組織法則規定五院院長副院長由國府主席於國府委員中，提請中國國民黨中央執行委員會選任之。

第二項　國民政府委員會

第一目　國民政府委員之選任

國民政府又設委員，委員之產生，與主席同，由中央執行委員會選任。依四屆一中全會之選舉標準，現役

軍人不得兼任國民政府委員。（五一）

委員數目，依十七年與十九年之國府組織法，爲十二至十六人；二十年六月國府組織法，則於十一當然委員之外，另設委員十六至三十二人。（五二）二十年十二月及自後之國府組織法委員額數爲二十四至三十六人，實際上，民十七年十月八日政府改組後，中常會議通過選任之委委員數目爲十六人，二十年六月三屆五中全會所選者爲四十八，二十年十二月四屆一中全會所選者爲三十三人。三十二年八月五屆十一中全會所選者爲九人，但其後中央常務委員會又增推十八人，委員在法定額數內，可隨時加選。

國府委員，與院長之關係依十七年與十九年國府組織法五院院長副院長由國府委員充任依二十年六月國府組織法，則五院院長、副院長爲國府當然委員，至十二月國府組織法，將此項刪去，且第四屆一中全會有各院、部會長不得兼任國民政府委員之特別聲明。（五三）三十二年九月組織法又恢復十七年與十九年組織法之規定，即五院院長副院長由國府委員充任。

至委員任期本無規定，但三十二年九月組織法則規定委員任期與主席同。委員之職權則在國民政府委員會會議中行使。

此外，國民政府委員得設秘書書記及從吏等爲其隨從官吏（五四）隨從官吏由主官任免之但須隨時呈報。

第二目　國民政府委員會會議

國民政府委員會會議，自十七年十月稱爲國務會議，十九年十一月改稱國民政府會議，二十年十二月乃改今名。

委員會會議，由國府主席及委員組織而成，以國府主席爲主席，其主要任務爲議決院與院間不能解決之事項。十七年十月國務會議第一次組織，未另頒布會議規程，大抵仍沿舊法。

二十年六月國府第二次組織時，曾於六月二十日公布國民政府會議規程（五五）；依此規程，國民政府會議分常會及全體會議兩種，常會每星期舉行一次，以國府當然委員及政治會議所指定之國府委員九人至十一人

爲出席人，其他委員皆得出席，國府直屬各院、部、會長及五院所屬各部會長，得隨時通知列席。國民政府主席公出時，由五院院長依次代理。全體會議由國府主席或常會之議決而召集，開會時，以在京出席人過半數之出席爲法定人數。以上兩種會議，文官長、參軍長及文官處兩局長皆得列席。

二十年十二月國府第三次組織時，曾於次年一月公布國民政府委員會會議規程（五六），依此規程，則會議無定期，由國府主席隨時召集，或委員三分之一以上之提請，主席召集之；但事實上開會殊少。開會時，以在京出席人過半數之出席爲法定人數。國府主席公出時，由出席委員公推一人爲臨時主席。國府直屬各院、部、會長及五院所屬各部、會長，得隨時通知列席於會議，國府文官長、參軍長，及文官處兩局長亦得列席。

第三目　國民政府委員會之職權

國民政府委員會在十七年十月以前，爲採合議制之處理全國政務機關，前已詳述。迨十七年十月五院政府成立後，國民政府委員會之職權，在法律及事實上，俱多變化。

第一屆委員會之職權，依十七年十月國府組織法之規定，主要爲議決院與院間不能解決事項。至公布法律，發布命令，須經其議決，由國民政府主席及五院院長署名行之。該法更規定「國民政府以國務會議處理國務，」一若採合議制者然；但法律上主席有特殊之權，事實上主席權力特大，絕非合議制。

十九年九月，國府蔣主席兼任行政院長，國府組織法復有修正。修正結果，國務會議改稱國民政府會議，行政會議改稱國務會議；原組織法中「以國務會議處理國務」一項刪去。公布法律改由國民政府主席署名，以立法院院長之副署行之；發布命令改由國民政府主席署名，主管院院長之副署行之。由是國府組織自形式上之合議制變爲行政院長總攬行政權之制。

第二屆委員會之職權　依訓政時期約法及二十年六月國府組織之規定，主要仍爲議決院與院間不能解決之事項。公布法律由國府主席之署名，關係院院長副署，無容經委員會。至是委員會之權力益形縮小。

第三屆委員會之職權，依二十年十二月國府組織法之規定，主要仍爲議決院與院間不能解決之事項。國民

政府會議改稱國民政委員會會議，行政院之會議仍稱增行政院會議。國民政府所有命令處分，以及關於軍事動員之命令，由國民政府主席署名行之，但須經關係院院長、部長副署，始生效力。所謂責任內閣制由是確立。委員會權力益小。且自四中全會各院部會長不得兼任國府委員之標準，國府委員幾皆以不重要人員充任；由是委員會更不涉及重大政策事項。

三十二年九月五屆十一中全會修正組織法并重選國民政府委員，但對於委員會職權，未加變更。不過五院院長今既向國府主席負責，則副署制度縱仍存在，副署之意義，當不復有前此的重要。

至於歷次國府組織法所列國民政府職權：（一）統率陸海空軍，（二）行使宣戰媾和及締結條約之權，（三）行大赦特赦及減刑復權，（四）授與榮典，（五）編定與公布國家歲入歲出之預算決算等，（五七）論者亦謂爲國府委員會之職權。

總上言之，則國民政府委員會就法理言，爲國家最高機關；但其權力任法律上已覺有限，而實際上則二十年十二月以前及三十二年九月以後，國府主席支配一切；其間則行政院專負責實際責任，二者均能實際控制國民政府故委員會的効用殊屬微小。

第三項　國民政府直轄各處

第一目　文官處

國民政府設文官處，（五八）掌理國民政府一切法令文告之宣達，印信關防勳章獎章之鑄發及關於國民政府委員會會議暨其他機要事項。置文官長一人，特任，承國民政府主席之命，綜理文官處處務。秘書八人至十二人簡任，受文官長之指揮監督，撰擬重要文稿，承辦特交事項。

文官處置文書印鑄二局，及人事室。文書局掌關於文書之收發保管撰擬翻譯及編纂；國府委員會會議議事日程及會議紀錄之編製；法律命令之公布，璽印之典守；經費之出納及其他機要事項，印鑄局掌關於公報法規及職員錄等之編輯刊行，各機關印信關防官章之鑄造登記，勳章獎章旗紀念章之設計製造登記，公文用紙之製

一印製及其他奉交或委託辦理之印刷鑄製事項。人事室掌國府內部常設或臨時機關由文官處調用職員之人事；國府委員會及文官處各種人事表册之編造及登記；文官處職員任免升降考勤奬懲撫卹之核擬，員工之訓練與福利；處內人事會議之紀錄及關於考銓主管機關委辦事項。文書印鑄兩局各設局長一人，人事室設主任一人，由國府秘書兼任之；并設科長，編審，出納主任，科員，書記官，技正，技士，技佐等人員。會計主任統計主任各一人，會計佐理員統計佐理員各若干人。必要時並得遴聘富有政治學識經驗者十二人至二十人爲參議，及酌用雇員。

第一目 參軍處

國民政府設參軍處（五九）掌理典禮總務及宣達命令，承轉軍事報告事宜。置參軍長一人，特任。參軍八人至十二人，簡任。於陸海空軍將官中任命之。參軍長承國府主席之命，綜理處務，指揮監督所屬職員及機關。參軍承參軍長之命，處理本處事務。

參軍處置典禮總務兩局及人事秘書兩室。典禮局掌關於國慶日及其他紀念日典禮，接待外賓，閱兵出巡，國際禮儀，京內外官員及團體與蒙藏政教領袖覲見典禮，授勳典禮，及其他大典及禮節事項。總務局掌關於舉行典禮之布置，國府警衛，交通。衛生醫藥，庶務，普通交際及來賓登記及處內出納，與其他不屬於各局室事項。人事室掌關於處內人事事項。秘書室掌關於辦理本處機要文書議事章則編撰及印信之典守，圖書檔案之保管等事務。典禮總務兩局各設局長一人，由參事兼任；並設科長科員書記官等人員。人事室設主任一人，秘書室設主任秘書一人，秘書二人，均薦任；各設科員書記官等若干人。會計主任一人，統計員一人；並得酌用雇員。另設侍衛隊及軍樂隊，其編制由參軍處定之。

第二目 主計處

國民政府主計處組織法，於十九年十一月二十五日頒佈，二十年一月十四日。籌備主任陳其采將是籌備處簡章，經國府指令照准，二月十二八日，簡章復有修正（六〇）。旋國民政府會議議決四月一日正式成立。四

月十八日，立法院原有之統計處歸併於主計處，主計處之組織法，亦曾有二度之修正。

國民政府主計處（六一）掌管全國歲計、會計、統計事務，主計處設主計長一人，特任，承國府之命，綜理處務，指揮監督所屬人員分別執行職務；主計官六人，簡任；祕書科員等各若干人。置歲計、會計、統計三局，各置正副局各長一人，科長、科員襄助之；必要時得聘用專門人員，並得酌用雇員。

各局職掌，組織法詳爲列舉。主計處對全國各機關主計事務皆有控制。其一，分全國各機關主辦歲計、會計、統計之人員爲會計長、統計長、會計主任、統計主任，及會計員、統計員三等。主辦人員及其佐理人員均由主計處按其事務之需要，分別設置。其二，辦理歲計、會計、統計之人員，直接對於主計處負責，並依法受所在機關長官之指揮；其人員之編制員額及服務規則，由主計處規定。其三，主計長得隨時調遣各機關辦理歲計、會計、統計之人員。

主計處設主計會議，由主計長及主計官組織，以主計長爲主席，缺席時由歲計局長代理，開會時專門人員及科長得列席。各機關主辦歲計、會計、統計之人員對於有關其職掌之提案，亦得列席。會議之職權則爲關於各機關主辦歲計、會計、統計人員之任免，歲計、會計、統計制度之擬訂及修訂，本處及各機關辦理歲計、會計、統計辦事規則之制定及修正，本處兩局以上之關聯，各局長或主計官之提議及主計長交議事項。

此外主計處得召集全國主計會議，以（一）主計長主計官及專門人員，（二）各主要機關主辦歲計、會計、統計之人員，及（三）各主要機關之代表或其長官等組織之。開會時以主計長爲其主席，至會議之職權，組織法未有規定，大抵備主計處之諮詢而已。

第四節　行政院

第一項　行政院之組織

國民政府行政院，於十七年十月二十五日正式成立，其組織以行政各部署及各委員會構成。內部設院長，

行政院會議秘書處政務處等，茲一一分述如左：

一　院長　行政院（六二）設院長副院長各一人，由中央執行委員會選任之。（六三）任期初無規定，但自三十二年九月修改國府組織法之後，改爲由國府主席於國民政府委員中，提請中央執行委員會選任之，其任期至多不能超於國府委員。（詳見前）院長之地位，頗有與國府主席互爲消長之勢。自二十年十二月國府組織法確定主席不負實際政治責任後，即由院長負責。三十二年九月修正國府組織法，規定院長對國府主席負責，院長之地位，較前爲低。但行政院院長如係由國府主席兼任，則其實際地位，自可不因三十二年九月之改制而有劇變。

院長之職務，可分四端：其一綜理行政院全院事務。其二，監督所屬機關，如各部署，各委員會及其他機關等。其三，各部部長，政務次長，常務次長，各委員會委員長，副委員長，委員，由行政院院長提請國民政府主席依法任免。其四，控制行政院會議，其所以能控制者，由於院長爲行政院會議之主席；院長認爲應付決議事項，即能交付院會議決，與出席之人，皆其僚屬故耳。

至行政院副院長，多由部長兼任，平時無特殊職權，特備院長不能執行職務時之，代理而已。

二　行政院會議　行政院之會議，自十七年十月組織後，即稱行政院會議；十九年十一月，改稱國務會議。二十年十二月，仍改稱行政院會議。

行政院會議（六四）由行政院院長、副院長、各部部長、各委員會委員長組成，會議時以院長爲主席，如院長因事故不能出席時，以副院長代理；行政院秘書長及政務處長均得列席，行政院每週開會之次數及其日期日間，由該院會議決定。如遇有特別事故，院長得於規定開會日期外，召集臨時會議。

行政院會議之職權，爲議決：（一）提出於立法院之法律額、預算額、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要國際事項。（二）薦任以上行政、司法官吏之任免，以及陸海空軍軍官佐少尉以上之任官免官，少校以上之任職免職事項。（三）行政院各部會署間不能解決之事項。及（四）其他依法律或行政院院長認爲應

付行政院會議議決事項。

行政院所有命令及處分，其關於一般行政者，須經全體部長之副署；其關於局部行政者，須經各關係部部長之副署，始生效力。

三　秘書處及政務處　行政院長之下，設祕書、政務二處；現行祕書處掌關於文書，印信、出納、庶務及其他不屬於政務處主管事項。祕書置祕書長一人，祕書，科長、科員襄助之。政務處掌關於行政院會議；審核所屬各機關行政計劃及工作報告，調查及設計與編譯等事項。政務處置處長一人，參事、科長、科員襄助之。

另設會計處人事室及統計室。會計處設會計長一人，科長科員各若干人；統計人事兩室各設主任一人，科員助理員若干人。

復次，行政院爲審核撰擬各項文件，由祕書長及政務處長呈請院長得指派簡任祕書、參事，分組辦事。每組設主任一人，由院長就簡任祕書參事中指定兼任之，爲審議行政法規，設法規委員會，置委員五人至七人，由院長指派院內高級職員兼任，並置編審四人。爲處理特定事務，得於院內設立各種委員會　，因事務上之必要，並得酌用雇員。此外行政院更得派遣視察員視察各省市地方。（六五）

第二項　行政各部署會之職掌

行政院設各部署各委員會及其他機關，其增置裁併須經行政院會議及立法院之議決。（六六）在二十六年七月抗戰開始以前，計有九部二委員會及一署，（六七）自戰事發生後，各部會署屢經裁併增置。依現行組織法（六八）行政院設十一部三委員會及兩署，其職掌如左；

（一）內政部　管理全國內務行政。（六九）

（二）外交部　管理國際交涉，及關於在外僑民，居留外人，中外商業之一切事務。（七〇）

（三）軍政部　管理全國陸軍行政事宜。（七一）

（四）財政部　掌理全國財政事務。（七二）

（五）經濟部　管理全國經濟行政事務。（七三）

（六）教育部　管理全國學術及教育行政事務。（七四）

（七）交通部　規劃建設管理經營全國國有鐵道公路電政郵政航政，並監督公有及民營交通事業。（七五）

（八）農林部　管理全國農林行政事務。（七六）

（九）社會部　管理全國社會行政事務。（七七）

（十）糧食部　掌理全國糧食行政事宜（七八）

（十一）司法行政部　管理全國司法行政事務。（七九）

（十二）蒙藏委員會　掌理關於蒙古、西藏行政及各種興革事項（八〇）。

（十三）僑務委員會　掌理本國僑民之移殖、保育等事務，但以不與各部會及駐外使館職權相牴觸者為限。（八一）

（十四）振濟委員會　掌理全國振濟行政事務。（八二）

（十五）衞生署　掌理全國衞生行政事務（八三）

（十六）地政署　掌理全國土地行政事務。（八四）

以上所舉，行政院之各部會署，與戰前之情形不盡相同。此種變更，始自二十七年。是年元旦，國府下令將鐵道部併入交通部，海軍部裁撤，其業務由軍事委員會海軍總司令部辦理，實業部改為經濟部，前隸國民政府之經濟委員會及建設委員會均裁撤，而將建設委員會及經濟委員會之水利部份，軍事委員會之第三四兩部併入經濟部，經濟委員會之公路部份併入交通部，衞生署改隸內政部。是以二十七年一月十四日修正公布之行政院組織法，僅存內政，外交，軍政，財政，經濟，教育，交通等七部及蒙藏，僑務兩委員會。（八五）不過嗣後以環境之需要，又陸續有所更張。二十十八年十一月五屆六中全會議決增設農林部，中央執行委員會社會部

改隸行政院，均於二十九年初相繼實現。同年四月衛生署仍歸隸行政院。二十九年七月五屆七中全會決議增設經濟作戰部（八六）三十年三月五屆八中全會決議增設糧食部與貿易部，糧食部旋告設立，而經濟作戰部與貿易部則未成立。同年十二月五屆九中全會決議設立地政署，直隸行政院，三十一年十一月五屆十中全會議決司法行政部改隸行政院。

第三項　行政院各部署會之組織

第一目　各部署之組織

行政院各部署之組織，與前期主要之差異約有四端：（一）各部皆設政務次長與常務次長之規定，（二）各部署員數目之增加，（三）明定各司及其他機關之增置裁併，須經行政院會議及立法院之議決，（四）各部會計、統計及人事人員之增闢，但他機關亦然。茲將現行各部部長部員等及其數目列表於后：

下表所列，限於組織法內所規定者，但各部組織法詳略不一，例如社會部之合作事業管理局與經濟部之資源委員會，同為各該部之主要附隸機關，而各另有其組織法規。但社會部組織法內列有合作事業管理局局長一人，經濟部組織法則未提資源委員會之長官，各部實際員額，常遠超組織法之所規定，且附屬機關，增減不定；是以各部之詳細組織，祇有待之專書，特下表所列已可有助於一般情況之明瞭。

第二目　各委員會之組織

（一）蒙藏委員會　蒙藏委員會，依二十五年十一月組織法之規定，與十七年十月以前主要不同之點有三：其一，設委員長副委員長各一人，委員十五人至二十一人，由國民政府選擇熟諳蒙藏政教情形者任命之，就中指定六人為常務委員。其二，於蒙事、藏事二處之外增設總務處以掌理文書、庶務等事項。其三，置處長三人，參事二至四人，秘書二至四人，科長九至十二人，科員五十至七十人，組織亦較前擴充。二十九年十二月修正組織法，除將組織酌為擴充外，其特點有二：其一，委員數目改為二十一人至二十七人。其二，必要時，得呈准行政院於蒙藏或其他適當地方置「駐外調查組」。（八七）

（二）僑務委員會　僑務委員會，依現行組織法之規定，與十七年十月以前主要不同之點有三：其一，委員長一人特任，副委員長一人，委員若干人，簡任，並於委員中指定常務委員七人至九人。其二，僑務委員會大會每年或二年開會一次，常務會議每星期至少開會一次，其議決事件由委員長執行。其三，內設祕書處，僑務管理處及僑民教育處，置處長三人，科長六人，科員十二至二十人等以處理事務。

（三）振濟委員會　振濟委員會於二十七年二月依國民政府組織法第二十條之規定組織之。（八八）依二十七年二月組織法之規定，設委員長副委員長各一人，委員七人至十一人，並指定三人至五人為常務委員。此外，並得設聘任委員若干人。設第一第二第三三處，置處長三人，科長六人，科員十二至十八人。二十七年十二月修正組織法之特點有二：一為依各部會組織法之通例，增加對於職權之規定，即「對於各地方最高級行政長官執行本會主管事務，有指示監督之責」；「就主管事務，對於各地方最高級行政長官之命令或處分，認為有違背法令或逾越權限者，得提經行政院會議議決後，停止或撤銷之」，（上引原法第二三兩條）。二為增設祕書，會計主任及統計員等八員。二十九年修正組織法（即現行法）之特點亦有二．一為將原法第一條「振濟委員會依國民政府組織法第二十條之規定組織之」刪略。二為擴大組織，改科長名額為九至十二人，科員名額改為四十至五十人。並將前設之會計主任改為會計長，統計員改為統計主任。

第四項　國家總動員會議

一　國家總動員會議之由來　二十九年七月五屆七中全會議決「設置戰時經濟會議，俾有關機關，切取聯繫，以資統籌」（八九）擬「以行政院院長為主席，經濟作戰部財政部軍政部工商部交通部農林部部長為當然委員，並以四聯總處理事會常務理事一人，運輸統制局主任後方勤務部部長為委員」。（九〇）該會議於三十年三月成立，以行政院院長為主席，副院長為副主席，以經濟、軍政、交通、農林、社會等部部長，行政院祕書長，政務處長，軍事委員會參謀總長，副參謀總長，軍令部長，後方勤務部部長，委員長侍從室第一二兩處主任，全國糧食管理局局長，中央銀行總裁副總裁，四行聯合辦事總處祕書長，經濟部資源委員會主任委員暨

易委員會主任委員等爲委員。設祕書長一人，副祕書長二人。下置祕書處，分設祕書室及政務，糧食物資、工資、運輸、金融、調查、檢查、軍事等九組（後增合作貿易兩組），並另行聘請專家，設立專門委員會。（九一）三十一年三月二十九日國民政府公布國家總動員法，（九二）於同年五月五日施行。同時成立國家總動員會議，經濟會議卽於同年四月底撤消，其業務由國家總動員會議辦理。

二　國家總動員會議之組織（九三）　依三十一年四月組織大綱之規定，國家總動員會議之委員分爲兩種，由行政院院長指派或聘任之。屬於指派者爲內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會糧食等部部長，行政院祕書長政務處長，四聯總處祕書長及其他由院長指派之人員。屬於聘任者爲中央黨部、國防最高委員會，中央設計局及黨政工作考核委員會四單位之祕書長，國府主計長，軍事委員會參謀總長副參謀總長，軍令部部長，後方勤務部部長，侍從室各處主任，運輸統制局主任及其他由院長聘任之人員。每月開全體會議一次，由行政院院長召集之。設常務委員三人，處理日常事務，由院長於委員中指定之，每週開會一次，並應通知與討論事項有關之委員出席。設祕書處，處內設法制調查兩室文書事務議事三科。置處長副處長各一人，祕書二至四人，室設主任一人，科設科長一人。會議並設軍事，人力，財力，物力，糧鹽，運輸，檢察，文化八組。組設主任一人，（必要時得設副主任），祕書一人，專員若干人。各組設置業務小組會，由組主任召集各主管機關負責人員及本會議聘請之專門人員參加。三十一年七月之組織條例，對於組織未知變更。（九四）

三十二年三月之修正條例與前不同。依修正條例之規定，以行政院副院長，中央黨部，國防最高委員會，中央設計局，黨政工作考核委員會，行政院四聯總處及本會議等七機關之祕書長，國府主計長，軍委會參謀總長副參謀總長，軍令部部長，後方勤務部部長，委員長侍從室各處主任，內政、外交、軍政、財政、經濟、教育、交通、農林、社會、糧食等部部長，行政院政務處長及其他由行政院院長指派之人員爲委員。以行政院副院長，中央黨部行政院及本會議三機關之祕書長、軍政、財政、經濟、交通、農林、社會、糧食等部部長及其他由行政院院長指派之人員爲常務委員。常務會議每兩週開會一次，全體會議由行政院院長於必要時召集之兩者

均由行政院院長主任，院長因事未能出席時，由副院長代理之。

國家總動員會議設秘書長一人，副秘書長二人，參事五至八人，秘書四至六人。設總務物資兩處及軍事人力財力運輸檢查五組。處設處長一人，分科室辦事。並設秘書，科長、主任、專員等人員。組設主任副主任各一人及專員二人。此外，附設經濟檢查總隊及國民精神總動員會。並得在各省會或其他必要地點，設置特派員或專員二人至四人，負調查聯繫督促之責。

三　國家總動員會議之職掌　國家總動員會議之職掌，組織大綱及兩次組織條例，均有相似之規定。依其規定：「國民政府為綜理國家總動員，依國家總動員法第二十九條之規定，於行政院內設置國家總動員會議」。(九五)其職掌有四：(一)策動國家總動員有關人力財力物力之統制運用並推動之業務；(二)審議行政院所屬各主管機關國家總動員之方案計劃；(九六)(三)調協行政院所屬各主管機關國家總動員工作之執行，(九七)(四)聯繫非行政院所屬各機關與國家總動員有關之工作。國家總動員會議之決議及對外行文，由行政院行之。其他事務之處理，用會議公函或秘書名義行之。(九八)

第五項　水利委員會

自二十七年元月全國經濟委員會裁撤後，其原有之水利部份，即經明令併入經濟部。二十八年十一月五屆六中全會通過「授權常務委員會規劃辦理」之「調整黨政軍行政機構案」(九九)中，有「設農林水利部專司農墾水利事宜」一款。其後農林部成立水利部份則由國民政府於二十九年九月二十日，公布水利委員會組織法(一〇〇)依據該法，水利委員會掌理全國水利事務，設委員長一人，副委員長一人，委員七人至九人，秘書一人至四人，參事一人或二人。設總務、設計、工務三處，設處長三人及科長等人員。其地位與組織實與前述之蒙藏委員會相類。

水利委員會組織法雖已公布，但行政院認為「查水利委員會本應遵照中央決議設立；唯是大規模之水利建設，尚難即時進行，而調整水利機構又不容再緩。為節省人力財力起見，爰擬暫照前全國經濟委員會辦法，先

於院內設立委員會。……俟將來業務發展，再行擴大組織，依法成立水利委員會」。（一〇一）並擬具管理水利事業暫行辦法，呈奉核准。（一〇二）依暫行辦法之規定，行政院爲節省戰時人力財力起見，參照前全國經濟委員會辦法，先於院內設置水利委員會，管理全國水利事務。

經濟部所管水利事業，移歸水利委員會接管。所屬各水利機關，一律改歸水利委員會監督指揮。設主任委員一人，常務委員四人，委員若干人，由行政院延聘之。秘書長一人，由主任委員指定常務委員一人兼任之。設秘書工務二處，各分四組。並設秘書處長組長組員技監技正技士技佐等人員，均由主任委員派充。三十年八月又由行政院呈奉國防最高委員會核准，以內政、財政、經濟、交通、糧食、農林等六部部長及振濟委員會委員長爲當然委員。（一〇三）同月修正暫行辦法，（一〇四）秘書長改由行政院派充，組改爲科，主任委員派用職員，須報請行政院備案餘仍舊。三十一年六月再修正暫行辦法，（一〇五）規定秘書處長技監技正科長由主任委員呈請行政院派充。科員，技士技佐則由主任委員派充，報請行政院備案，並另設會計主任統計主任各一人。

第六項　行政院直屬其他機關

除上述五項所列各機關外，其他直屬於行政院之機關，爲數尚多，置廢亦無一定。今擇其較重要者，依其職務之性質，分述如左：

一　其性質屬於執行者

（一）中央古物保管委員會（一〇六）　中央古物保管委員會負責計劃全國古物古蹟之保管研究及發掘事宜，於二十一年成立時隸屬行政院，二十四年十一月改隸內政部。

（二）國立北平故宮博物院（一〇七）　國立北平故宮博物院，掌理故宮及所屬大高殿，清太廟，景山皇史宬，實錄大庫等處之建築物，古物，圖書檔案之保管開放及傳布事宜。

（三）舊都文物整理委員會（一〇八）　舊都文物整理委員會指揮監督關於執行整理舊都文物之各項事宜，審核關於整理舊都文物之設計及籌劃保管關於整理舊都文物之款項。

（四）管理中英庚款董事會（一〇九）　為管理英國退還之庚子賠款而設。

（五）中央圖書雜誌審查委員會（一一〇）　中央圖書雜誌審查委員會掌理全國圖書雜誌審查事宜，設主任委員一人，副主任委員一人，委員五人至七人，主任秘書及秘書各一人。分五科及專員室，設科長專員科員等人員。

（六）液體燃料管理委員會（一一一）　液體燃料管理委員會辦理非常時期液體燃料之管制分配供應等事宜，對於各省市執行管理液體燃料之機關，有指導監督之權。設主任委員一人，由行政院指派，委員五人至七人，由財政、軍政、經濟、交通四部各派一人充任，餘由行政院指派之。分秘書及採購儲運分配等三組，設秘書，組長，股長，專員，視察，組員，辦事員等人員。於二十七年四月成立，二十九年四月改隸軍事委員會運輸統制局，三十二年二月復歸隸行政院。

（七）水陸運輸聯合委員會（一一二）　為聯洛有關水陸運輸而設，於二十八年一月成立，二十九年撤廢。

（八）全國糧食管理局（一一三）　全國糧食管理局為統籌全國糧食之產銷儲運，調節其供求關係而設。設局長一人，簡派，綜理局務；副局長二人至三人，簡派，協助局長處理局務。下設秘書室，研究室，行政管制處，業務管制處，及財務處。設主任秘書，秘書，處長，科長，科員，主任技正，技正，技士、專員、視察，稽核等人員，並聘顧問若干人組織顧問委員會，以備諮詢。

（九）敵產處理委員會（一一四）　敵產處理委員會為辦理關於敵產之處理事宜而設，對於各地方主管官署執行本會主管事項，有指示監督之責。設委員九人，由行政院及內政、外交、軍政、財政、經濟、交通、教育、及司法行政等部各派代表一人組織之。常務委員五人，由行政院就各委員中指派之，並指定一人為主任委員。設秘書處及第一第二第三等組，置主任秘書，組長，秘書，副組長，組員等人員。

二　其性質屬於設計調查者

（一）技術合作委員會（一一五） 任務：（甲）各地糧食燃料之調查、登記、調劑及耕種採取改良之指導獎勵；（乙）軍用或與軍事有關之原料物品之調查、登記、介紹及其製造之指導獎勵；（丙）交通、機械、醫藥等技術人才之調查、登記、介紹及養成。

（二）行政效率研究會（一一六） 增進中央及地方之行政效率，分組研究關於組織運用，人事行政及政令推行；關於材料，檔案整理及物料管理；關於財務管理以及關於各項專門行政等事項。

（三）國民經濟設計委員會（一一七） 爲推動國民經濟建設，除自行設計外，得參與行政院各部會有關於國民經濟之設計工作，並由行政院介紹，列席國府所屬各院會之有關於國民經濟之設計會議。

（四）縣政計劃委員會（一一八） 縣政計劃委員會爲（一）依照改進縣以下黨政機構案，擬訂新縣制有關之法規，（二）推薦推行新縣制所必須之人才（包括縣長）；（三）考察推行新縣制各縣之實際情形並提出報告。二十八年十二月以後改爲以擬訂新縣制有關之法規並審議改進縣政計劃爲主管事務。初設主任委員副主任委員各一人，委員五人至七人；二十八年五月委員增爲九人至十一人，二十九年又增設副主任委員一人，另有視察專員辦事員等若干人。嗣以新縣制漸上軌道，現已撤廢。

（五）川康經濟建設委員會（一一九） 爲川康經濟建設而設。

（六）重慶陪都建設計劃委員會（一二〇） 重慶陪都建設計劃委員會設主任委員 人，副主任委員二人，由國民政府特派之，委員九人至十一人，由行政院院長聘任或派充之。秘書長一人，副秘書長一人，分總務財務技術三組。決議案之執行，由行政院核准行之。

（七）敵人罪行調查委員會（一二一） 敵人罪行調查委員會爲調查敵人對我國及我國人民違反戰爭規約及慣例之一切罪行而設。設委員十一人至十五人，除由司法行政部軍政部外交部內政部各派代表一人外，餘由行政院會同軍事委員會就有關機關派員組織之。設常務委員三人，由行政院就委員中指派並指定一人爲主任委員分秘書及第一第二第三三組工作，置主任秘書一人，秘書二人，組長三人，由行政院指定委員分別兼充，副

組長三人，組員十六人至三十人，均由會就有關機關人員分別調充或派充之，並得酌用調查員及雇員。

三　其性質屬於審核者

（一）全國財政委員會（一二二）　對於行政院辦理整理財政，審核收支概算，審核公債之發行，稽核收銷，及公告收支賬目等財政事項有審察及建設之權。

（二）整理內外債委員會（一二三）　審核關於無確實担保之內外債並研究清算及整理辦法。

（三）全國稻麥改進監理委員會　審訂改進全國稻麥之方案，監督全國稻麥改進所（一二四）。事業之進行，並審核其預算及收支，推薦其正副所長。（一二五）

（四）審核委員會（一二六）　掌理行政計劃之審議編製及行政工作之考核調查等事項。

（五）建設事業審核委員會（一二七）　掌理中央及地方政府建設事業之設計與進行，設委員九人至十一人，專門委員七人至九人，及祕書，調查專員辦事等人員，佐理事務，現已撤廢。

四　其性質屬於勸導者

（一）戰時公債勸募委員會（一二八）　辦理勸募公債事宜，設主任委員一人，由行政院院長兼任，副主任委員一人，由財政部長兼任，常務委員十六人至二十四人，委員若干人，下分處組辦公，並祕書長，副祕書長，祕書，處長，組長等人員，現已改隸財政部。

第五節　立法院

第一項　立法院之職權

一　院長　立法院於十七年十二月五日成立，其組織分子為院長與委員。（一二九）院長與副院長原定由中央執行委員會選任，任期亦無一定。但自三十二年九月修正國民政府組織法，規定立法院院長副院長由國府主席就國府委員中提請中央執行委員會選任，同時并規定國府委員之任期後，立法院院長副院長任期自不能超

過於國府委員之任期。院長之職權有三：其一，指揮全院院務及其所屬機關；其二，立法委員之任命由其提請；其三，控制立法院會議，如爲會議主席，維持院內秩序，整理議事程序等是。至於副院長不過備院長不能執行職務時之代理而已。

二　立法委員　立法院委員，非由人民選舉，係由立法院院長提請國府主席依法任命。（一三〇）但過去因國府主席不負實際政治責任，故事實上除經政治委員會議決外，即由院長任命。委員之產生，久爲人民所不滿。二十年十二月國府組織法乃規定委員雖仍經提請，但其半數則由法定人民團體選舉。此項規定，并未見諸實行，嗣後以將設國民參政會之故，立法委員即無須民選，於二十一年十二月修正國民政府組織法，此項仍復原狀。（一三一）

委員任期，定爲二年，但得連任。（一三二）實際上次屆委員多係由上屆委員蟬聯，各委員長亦由原委員兼任。名雖改組，實仍舊貫。且第四屆立法委員，因民國二十五年五月五日憲法草案公布，國民大會預定於二十六年十一月召集。中央常務委員會特決議將其任期延至國民大會舉行以前爲止。因之，二年任期之規定，自二十六年以來，已不適用。

委員人數，國府組織法定爲四十九人至九十九人。（一三三）實際上立法院自成立至現在，委員人數由四十九起多至九十八人，現行立法委員爲八十六人，（一三四）數目則較列國立法機關奇少。所以然者，蓋因我國立法院非代表民意機關，係議決法律機關，只少數專家已足之故。

自十七年十月國府組織法，即明定委員不得兼任中央政府各機關之事務官（一三五）至二十二年十二月組織法更規定委員不得兼任其他官職，即政務官亦在禁止之列。縱近來此等限制，有時未能嚴格遵守，但兼任時仍須經國防最高委員會之核准。（一三六）此外國府於十八年十月七日訓令立法院，立法委員不得執行律師職務。綜此等限制，不外使立法委員專心所事立法工作純潔而已。

至立法委員之職務，即於立法院會議中行之。但爲供立法之參考計，立法委員得分赴各省市及邊疆地方實

地考察。（一三七）

三　各委員會　立法院設置委員會，且得增置裁併（一三八）除根據職權而爲工作之分配，設法制、外交、財政、經濟、軍事（一三九）五常設委員會外，其關於繁重法典，並經指定委員組織委員會，如民法、商法、自治法、勞工法、土地法等委員會，分別規劃起草，二十二年一月至二十三年二月間，特設憲法草案起草委員會，草擬憲法草案（一四〇）。各委員會委員由立法院委員分任，其委員長由院長指定，此外置祕書、科員、速記員、書記等襄助之，必要時並得申請院長指派專門人員服務。各委員會之職掌爲審議院長交議之案，立法院會議議決交審查之案，該委員會委員提議之案，及由各委員會移送之件與該會相關聯之案等。

四　祕書處及編譯處　關於事務之分配原設有祕書、統計、編譯三處，嗣以統計處歸併於國民政府主計處，而立法、統計、工作則就立法院祕書處設科分掌，繼續進行。後又可置會計主任及統計主任各一人，辦理歲計會計統計事項，仍隸屬於祕書處。祕書處之組織與職權，與行政院者大致相同。編譯處置處長一人，編修科員襄助之。掌關於本國法規之編輯刊行，各國法制之編譯，立法參考資料之檢討，特別編譯及圖書管理等事項。此外立法院得任用專門人員，其人數人選俸給，由該院決定。

第二項　立法院會議

第一目　院會

立法院之行使職權，由立法院會議，立法院會議議事方式可分左列數點說明：

一　議事規則　立法院議事規則，由國府公布。其制定，依十七年十一月十三日議事規則，由國民政府委員會會議議決（一四一），依二十四年五月六日修正之議事規則，則由院長核定（一四二）。立法院會議除立法院組織法有規定者外，悉依該規則之所定。再如遇該規則無特別規定時，則適用民權初步之條理。

二　主席出席及列席　立法院會議由院長主席，如院長因事故未能出席時，以副院長代理。立法院委員必須出席會議，非以正當理由申請院長准假者，不得缺席，且於其缺席時議決之議案，不得爲反對之動議。立法

院會議得請各院院長行政院各部部長各委員會委員長等列席，陳述意見，但不得參與表決。此外並由院長指派祕書處職員專任會議紀錄事項。

三　會議期間及日期　立法院會議每週間至少舉行一次，日期由院長指定，質詢案經委員三分之一以上連署，得聲請院長召集臨時會議，應否召集由院長核定。實際上會議次數，歷年有減少之趨勢（一四三）。

四　議事日程　議事日程除有急迫情形外，須於開會前三日，分送於各委員及列席者。議事日程由院長整理其編製之順位，先報告事項，後討論事項；討論事項之次序，以中央政治會議交議之案爲第一位，國民政府交議之案爲第二位，各院移送之案件爲第三位，委員提議之案件爲第四位。此種順位，院長認爲必要時得變更之。再者，如遇有編列在後之議案速議或議事日程所列載事項不能開議或議而不能完結時，主席亦得變更議事日程。

五　議事程序　立法院會議議事程序分左列數點說明：

（一）議席　立法院各委員席次以抽籤之決定，編列號數，每次會議各委員須按照數就席。

（二）開會延會及散會　立法院會議非有委員總數三分之一出席，不得開議。每次會議祕書須查點人數報告主席，如已足法定人數時，主席即宣告開會，議事日程所列報告事項按序報告，前期會議之紀錄由祕書長宣讀；如有遺漏錯誤，委員得提出更正。報告事項畢，主席即宣告開議，立法院會議須公開，但經委員七人以上或各院院長行政院各部部長各委員會委員長之請求得開祕密會議。會議時各委員出席不足法定人數，主席得酌定時刻命祕書計算，計算二次仍不滿法定人數，即宣告延會。會議事項一日未能議結者，由主席宣告於翌日續議，或另定期日繼續開議。議事日程所列各案議畢後，主席即宣告散會。

（三）提案議案之提出以書面行之，中政會國府交議之案，各院（一四四）移送之法律案、大赦案，行政院移送之條約案、外交重要事件。預算案，除遇急迫情形者外，須經院長發交專任委員會或委員審查提交院會會議議決。行政院移送之國家總預算案由院長發交各委員會會同審查，其期間不得逾十五日。中政會交議之

案，祇得爲內容之審議。委員之案，須有五人以上之連署，始得提出。各委員得於特定情形（一四五）爲臨時提案；凡臨時提案，除提議人外，應有委員四人以上之附議始得成立，其議案之應否提前討論或俟議事日程所列各案議畢後始付討論或列入下期會議論，由主席決定。人民請願書非有委員五人以上之介紹不得受理，非經審察後不得成爲議案。

（四）讀會　議案率經三讀會之程序，議事日程配付於委員後，即開第一讀會，第一讀會朗讀議案標題後，提案者須說明其旨趣，如委員對於議案有疑義時，得請提案者解釋。經專任委員會或審查委員審查報告之議案或委員提出之議案就大體討論後，即議決應否開第二讀會；凡議決不須開第二讀會之議案。即行作廢，但中央政治會議交議之案，不得爲此議決。如議決須開第二讀會，即於第一讀會翌日或同日（一四六）舉行，開會時即將議案逐條朗讀議決，委員得對於議案提出修正；第二讀會畢得將修正議決之條項及文句交專任委員會或委員整理。（一四七）第三讀會應於第二讀會翌日或同日（一四八）舉行，開會時應議決議案全體之可否，除發見議案有互相抵觸或與其他法律抵觸須修正者外，祇得爲文字之更正。

（五）討論及表決　主席於宣告開議後，即照議事日程所列議案次序逐案提出討論，各委員依法發言，每案討論之時間，由主席酌定，並得延長，其認爲已達付表決之程序時，亦宣告停止討論。討論結果有二主張以上時，由主席提付表決（一四九），委員對於議案有關係本身者，不得參與表決，表決有疑義時，委員得提請主席反正表決。至表決方法，由祕書報告在場人數以舉手或起立表示贊否，於必要時得用投票表決方案。

（六）秩序及紀律　開會後務宜靜肅，不得移坐交談。出席委員非有正當理由申請主席許可，不得先行退席。會議中委員有違背議事規則或其他紊亂秩序情事者，主席得制止之，或禁止其發言。

（七）議事錄　議事紀錄須紀載開會之次第年月日時、所在地、主席、出席及缺席者之姓名人數，列席者之姓名職別，紀錄者姓名，報告及報告者之姓名職別、議決、表決方法及可否之數，及其他必要事項，會議紀錄於下次會議前送付於各委員。

（八）復議　立法院會議否決或廢棄之議案，院長認為有復議之必要時，得具意見提請中央治會議議決，發交復議，立法院會不得再加否決。

第二目　委員會會議

立法院各委員會會議由委員長隨時召集；經三分一以上之請求，亦得召集。委員會會議以委員長為當然主席，委員長有故障時，由院長指定一人為代理主席。會議法定人數為過半數，表決取決於出席委員之過半數；遇有少數委員對於議案堅決不同意時，得另備意見書由委員長附帶報告於院會。委員會會議結果由祕書製成議事錄送委員長署名，報告於院會。委員會審議案件得由院長或院會議預定限期不得延擱。此外其餘事項，俱適用立法院議事規則之規定。

至各委員會所議事項有與他委員會相關聯，或不能由委員會解決者，則由委員長決定，開聯席會議，並申報院長。聯席會議由關係各委員會委員長連名召集，其主席由各委員會互推，紀錄及其他事務，由主席於各委員會祕書中指定若干員擔任。

第三項　立法院之職權

歷次國府組織法皆規定立法院為國民政府最高立法機關，二十年十二月組織法復規定立法權由立法院獨立行使，獨自對中央執行委員會負責。似此則立法院應有獨立至高之立法權，然按各組織法所列舉，及立法院行使職權之實在情形，立法院所享之權亦僅限於議決若干種法令而已。三十二年九月之修正，既令立法院院長對國民政府主席負責，則即從理論上言，立法院亦已失其獨立至高之立法權力。歷次國府組織法明定：「立法院有議決法律案，預算案，大赦案，宣戰案，媾和案及其他重要國際事項之權」。（一五〇）此項議決權，係專屬於立法院，故治權行使之規律案規定：「一切法律案（包括條例及組織法案在內）及有關人民負担之財政案，與有關國權之條約案，或其他國際協定案等，屬於立法範圍者，非經立法院議決不得成立，如未經立法院議決而公布施行者，立法院有提出質詢之責。其公布施行之機關，以越權論；立法院不提出質詢者，以廢職論」。

自二十六年以來，立法院之權力，頗受戰事之限制。國防最高會議常務會議第五十四次會議許可立法院重行集會時，曾設下兩個條件：（一）凡應交立法院議決之案，國防最高會議認為有緊急處置之必要時，得依國防最高會議組織條例第七條，為便宜之措施，事後按立法程序送立法院。（二）立法院所議各案，與戰時有關者，應先行送國防最高會議核議。（一五一）

立法院在其初成立之八週年內，共結案一〇九二件，其中以法律案為最多，約佔案件總數百分之七十五強，預算案次之，約佔百分之十七強，條約案又次之，約佔百分之五強，其他則僅佔百分之二。（一五二）抗戰開始以至三十一年十月十日止，結案共五六一件。（一五三）

立法院於議決各種案件之外，尚有質詢之權。即關於立法院議決案之執行，因院會之議決，得向各院及行政院各部各委員會提出質詢，惟立法院與列國議會之作用不同；此項質詢，自無甚重大意義。

第四項 立法

第一目 立法程序

一 法律及條例 依十八年五月公布之法規制定標準法。（一五四） 凡法律案由立法院三讀會之程序通過，經國民政府公布者定名為法。關於何種事項為法律案，該法列舉三項：其一，關於現行法律之變更或廢止者；其二，現行法律有明文規定應以法律規定者；其三，其他涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係經立法院認為有以法律規定之必要者；凡此皆應經立法院三讀會程序之通過，始成為法。至條例章程或規則等之制定，非但無須經三讀序，且有時立法院根本不加審議，如二十年二月十八日考試院擬就引水人考試條例及河海航行員考試條例經交立法院，即覆以無庸審議。法規制定標準法對條例等之制定，尚限制其應根據法律，最低亦不得違反或抵觸法律。此外更規定應以法律規定之事項不得以條例等規定，但實際上中政會及軍事委員會以條例代法律直接交國府公布施行者，亦數見不鮮。此外即某種事項應否經立法程序，有時亦由中政會議決定，如十九年十二月，雲南省政府於廢除道尹後，故設殖邊督辦公署，其暫行章程應否經立法程序，由中政會函國

府，以其「暫行」，可毋庸經過立法程序，即由國府訓令行政院遵照。

二十六年七月戰事開始，不久政府遷渝。立法院於是年十一月十七日舉行第四屆第一一九次會議後，直至次年四月二十五日始在渝舉行同屆第一二〇次會議。在此停會期間所頒佈之法律條例，自無法完成其應有立法程序。三十二年六月，爲整理現行法規及建立今後立法軌道計，特修正公布法規制定標準法及現行法規整理原則八點。（一五五）依修正法規制定標準法之規定：凡法律應經立法院三讀會之程序議決通過，並由國民政府公布。至於「須以法律定之」之事項，計有四項：（一）關於人民之權利義務者；（二）關於國家各機關之組織者；（三）關於法律之變更或廢止者；（四）法律有明文規定應以法律定之者。法律并得按其性質定名爲法或條例。各機關發布之命令，得按其性質稱規程規則細則或辦法；但不得違反變更或抵觸法律，並應將全文送立法院。凡應以法律規定之事項，不得以命令定之。

二　法律案之提出　依立法程序綱領（一五六）之規定，法律案之提出，計分四種：其一，中政會議交議者；其二，國民政府交議者；其三，行政院、司法院、考試院、監察院移送審議者；其四，立法院委員依法提出者；委員之提案須有五人以上之連署。此外各院之各部會及行政院所屬之省市政府關於其主管事項，得呈請各該院核定後以各該院名義提出法律案於立法院。至五院以外之國民政府直轄機關關於主管事項之法律案之提出，均應呈請國民政府核定後，由國民政府交立法院審議。凡法律案之提出，須將該法院之原則及各條規定之理由具備立法旨趣書提出之。

三　法律案原則之決定　一切法律案提出後，其原則皆應經中政會議決定。中政會議自行提出之案由中政會議自定原則。國府、各院、或立法委員提出之案，應由各該機關擬定法案原則草案，送請政治會議決定。各部、會行政院所屬各省市政府或五院以外之國府直轄機關之案，由各移送提案機關審定法案原則草案送政治會議決定。（一五七）各種法律案之原則，除秘密政治、軍事、外交等法案外，政治會議得先交立法院審議，立法院審議後，再送中政會議爲最後之決定。政治會議所定之原則，立法院不得變更，但有意見時，得陳述意見

於政治會議，故關於立法，政治會議議決立法原則，立法院不過依據原則起草法規條文而已。（一五八）

戰事開始以後，立法程序綱領繼續存在；不過因國防最高委員會為黨政軍統一指揮之最高機關，並代行中央政治委員會職權之故，各機關如有法律案提出，應依上述綱領，將該法原則草案予以擬定或審定，附具說明，送請該會決定。其已有全文草案者，並附呈其草案；如係修正案，則應將修正要點。及其必要理由，逐一開列。（一五九）

四　法律案之議決　一切法律案皆須經立法院之議決，其在立法院議決時，原則上須經過三讀會程序之通過，但院長可以酌量情形，或出席委員三分之一以上連署請求，得省略之。政治會議之操縱立法，除決定一切法律案原則及其提案在立法院會議有優越之權外，院長對於院會否決或廢棄之議案之提出復議，亦以中央政治會議之議決定之。他方面院、會通過之法律案，在國民政府未公布以前，中政會議認為有修正之必要時，得以議決案發交立法院依據修正。

五　法律之公布及施行　法律案經立法院三讀會議通過後，尚須送交國民政府公布，始得成為法律，至國民政府能否不與公布，在理論上已有疑問，實際上國民政府對立法院所通過之法律案，向無不公布之事發生。

法律經公布階段，立法程序既已告竣，其施行與否不在立法程序之內。關於法律之施行日期，如該法明定自公布之日施行者，首都以刊登該法律於國府公報之日或公布該法律之命令依限應到達各主管官署之日起，各省市以刊登該法律之公報或公布該法律之命令依限應到達該省市最高主管官署之日起發生效力；如法律特定有施行日期者，自特定日期起發生效力；但刊登該法律之公報或公布該法律之命令到達各主管官署或省市最高主管官署在特定日期之後者，以依限應到達之日期起發生效力。（一六〇）但自二十八年以後，「各地交通，失其常態。且戰區各省市之最高主管官署往往遷徙靡定。此時而欲於各省市之法律施行日期，各定一適宜之到達期限，極感困難。在此非常時期……參照法律施行日期條例第四條規定：各省市縣一律以公布法律之命令暨際到達各該省市縣之翌日起，發生效力……惟各省及直轄於行政院之市，應將奉到法令日期，專案呈報中

央，各省所屬縣市，應將奉到法令日期，專案呈省，由省彙報中央」。（一六一）

第二目　現行法規之整理

本節所謂立法程序，指立法院成立後之立法程序而言。至於前此之法律，是否即認爲法律，不無問題。關於此點，立法院曾於十八年五月四日二十二次會議通過立法院整理現行法規之標準。（一六二）計有三條：（一）十七年三月一日立法程序法公布前經大元帥府（十二年二月二十一日起）或國民政府公布涉及國家各機關之組織或人民之權利義務關係者，認爲法律。（二）十七年三月一日立法程序法公布後至十七年十二月五日立法院成立止，經國民政府之法之名稱公布者爲法律，（三）立法院成立後以法之名稱議決經國民政府公布者爲法律。

三十二年六月公布之現行法規整理原則八點，則係針對目前之需要而定。其內容摘述如次：（一）「各機關仍有以事實之需要，而將條例案組織法案及財政案等不經立法程序，以命令逕行制定公布者，雖或稱「暫行條例」或稱「組織大綱」「組織規程」或稱「辦法」「規則」等，……此種法規，應即送立法院加以審查，補行立法程序，並改正名稱」。（二）「現查執行機關間，有不經立法程序，亦未受法律之授權，逕行頒布罰則者，此種法規，亦應交由立法院審查，補充立法程序」。（三）「組織法規或處罰法規，若經法律授權，而由執行機關自行訂定時，則必須在其條文中載「依據某法（或某條例第幾條之規定訂定」字樣；且在組織法規中對於職員之官等及員額均應訂定，「不實籠統，致漫無限制」。（四）「近年時有應經立法程序制訂之法規，或因事機急要或因時間迫切遂不循常軌而以送請國防最高委員會備案爲了事者，則備案手續不能替代立法程序，凡此應急之法規須經立法程序者除依照國防最高委員會組織大綱第八條所頒布之委員長命令外，雖已備案暫准施行，仍須補充立法程序」（一六三）（五）「政府新興業務日增，每有因欲適應環境及時需要而另訂與現行法抵觸之法規者，應由有權機關將現行法中牴觸之某某文，列舉明白，依其性質或者明令廢止，或者暫停適用，或者加以修訂」。（六）「法規頒布以後時有因爲事實所限，其中數條或整個法規不能實施，然既不廢止，

又不修正者。又有法規公布，爲時太久，不合現狀，因而執行時，另有法規與之抵觸者，更有法規公布以後，覺有未盡或須略事變更，然並不修正原訂法規而另訂補充辦法者，均應由有權機關分別修正及合併」。（七）「查閱條文時有「如有未盡事宜某某機關得隨時修正之」之規定，……應刪去；又有在法規名稱內加以「暫行」二字者……「暫行」二字應不加。……再有於法規條文修正之後，任其名稱上冠以修正二字者，……「修正」二字，應一律刪去，而在每次修改某一條文時在其條文後以括弧註明某年月日修正字樣以資明顯」。（八）「凡經國民政府公布者，應照「治權行使之規律案」稱「法」及「條例」，「條例」次於法。政府其餘各機關所制訂者，分別性質，祇限稱「規程」，「規則」「細則」四者。（1）凡各機關依據法或條例制定關於本機關或所屬機關之組織人員之職責或處理事務之程序者曰規程，例如「組織規程」「處務規程」，（2）凡各機關根據法規訂定執行法令或處理業務之法規者曰規則，例如「會議規則」「管理規則」，（3）其餘特定範圍內爲詳細之規定者曰細則，例如「施行細則」「辦事細則」，（4）凡各機關執行法令時所指示或訂定之方法曰辦法，例如「實施辦法」，其餘名稱一律不得濫用。至於「綱領」「綱要」「大綱」「原則」等宜爲中央執行委員會及國防最高委員會制定之條文所專用之名稱，用以行知政府機關遵照此種條文，以頒布法令者」。此八個原則頒布後，此後法規之制定，宜或可以稍上軌道。

第五項　預算

第一目　近年來我國辦理預算簡史

我國古無預算制度，前清末年，曾經編成宣三，宣四兩年度預算，旋以革命軍興，未及實行。民國成立，曾有民五民八兩年度之正式預算印行，但事實上多未能實行，故總決算亦無從編制。其時辦理歲計各項法規，以民三會計法爲較完備。國民政府成立以來，在廣東時期，曾設預算委員會，軍政各費歸其支配。奠都南京而後，初設財政監理委員會，嗣改爲預算委員會，又改爲財政委員會凡此皆爲議決預算之機關。而編製預算之機關仍爲財政部。（一六四）又因各委員類多不負責任，而事權多欠統一，故十七、十八、十九各年度之預算，

始終未能成立。十九年度財政部擬呈奉國府頒佈十九年度試辦預算章程，（一六五）然該年度仍未成立正式預算。後經中央議決，取消財政委員會，將核定歲入歲出之權，提歸中央政治會議。又依據三屆四中全會之決議案，於二十年四月正式成立國民政府主計處，趕辦二十年度預算。一面遵令援用十九年度試辦預算章程，一面由主計處呈奉國府頒布補充辦法四條（一六六），並由主計處擬訂國家地方編送預算程序及應行注意事項，及國家地方編送程序圖解（一六七）通行查照，以爲辦理二十年度預算之根據，是以二十年正式預算得以正式成立（一六八）同時主計處斟量事實法理，擬訂預算章程（一六九），及辦理預算收支分類標準（一七〇），經奉中政會核定，並奉國府於十一月二日明令公布，辦理以後各年度預概算案均資依據。此章程與標準嗣後均有修正（一七一）。又自國府成立至二十一年其收支未能辦結之案件甚多，其二十二年度，雖已完竣，然各項收支亦不能不有一結束辦法，故二十三年十月主計處，財政部，審計部，先後會同擬訂二十二年度以前未能依限辦結之收支處理辦法及二十二年度收支辦法（一七二）呈奉國府令准施行。至其他各年度之預算，均照上述各種章程標準辦法等辦理（一七三）。惟所有該項章程標準及各辦法均係暫行性質過渡辦法，其應永資遵行之預算法（一七四）早於二十一年公布，然歷久不予施行，猶如廢紙。

二十六年四月又將預算法（一七五）修正公布，并定於二十七年一月一日施行，但以戰事關係，國民政府於二十七年四月四日下令關於編審二十八年度預算事項，暫依預算章程辦理。至於改用曆年制問題，仍自二十八年開始。二十七年度七月一日至十二月三十一日止之半年度預算，則將二十六年度預算延長使用。（一七六）嗣又頒佈辦理二十九年度預算辦法。（一七七）編審三十年度預算變通辦法（一七八）編審民國三十一年度國家預算辦法（一七九）以及二十六，二十七，二十八，二十九，三十，三十一等年度之國庫收支結束辦法（一八〇）以資準繩，三十一年五月，頒佈戰時國家總預算編審辦法（一八一）以下當就預算章程，預算法及戰時國家總概算編審辦法加以說明。

第二目　預算程序

一　預算章程與預算法　預算章程對於預算程序，之規定，大致如下：

（一）總概算書之彙編及核定　我國會計年度爲每年七月一日起至次年六月三十日止。各機關編造各該機關次年度歲入、歲出概算書（第一級概算），各繕具三份，限十一月三十日以前送達各該主管機關。各主管機關審核第一級概算，應分別加具審核意見，彙編各分類歲入、歲出概算書（第二級概算），各繕具三份，連同第一級概算書各二份，限一月十五日以前，送達主計處。主計處審核第二級概算分類簽註意見，彙編總概算書，繕具三份，限三月十五日以前將總概算書二份，連同審查意見書一份，并檢同第二級概算書各二份，呈請國民政府送達中央政治會議。中央政治會議依據收支適合原則，核定歲入歲出概數，於四月十五日以前將核定總概算書一份，連同議決案並檢同第二級概算書各一份，送由國民政府發交主計處。

（二）預算案之編成核議及公布　國民政府主計處依據中央政治會議核定之總概算書編成總預算案，限五月十五日以前將總預算案連同中央政治會議議決案，並檢同第二級概算書各一份，呈請國民政府交行政院提出立法院核議。立法院於每年六月十五日以前將總預算議決，呈請國民政府公布。

（三）特殊情形　歲出預算公布後，如本於法令或契約所必不可免之經費遇有不足時，得提出追加預算，其程序同。如因特殊應急之設施，或處置不及辦理時，得以五院（主管）院長之提請，經中央政治會議議決爲預算外之支出，但仍應由主管機關補編追加預算書送主計處簽註意見，呈請國民政府發交行政院提出立法院追認。（一八二）至預算未成立時之救濟，得暫照最近年度核定案執行；或由主管機關擬定概數送由主計處簽註意見，呈請國民政府轉送中央政治會議核准。如有特殊應急之經費，得由五院（主管）院長提經中央政治會議議決先行動支，但仍應補編概算，送主計處簽註意見，送請中央政治會議，彙案核定編入預算。（一八三）

二十一年九月二十四日國府頒佈之預算法，其規定程序爲各機關先籌劃預算，主計處匯合機關擬編概算，再由中政會核定之，然後主計處再總匯合機關擬定預算，更由行政院核定，立法院會議審議，及國府公布等，手續繁雜，以故公布多年，不能見諸實行。

二十六年四月二十七日國府公布之預算法，修正要點有五：（一）會計年度，將原定之七月制，根據命令，改用一月制。（二）預算種類增加「單位預算」一級，俾與會計制度相應；又增加「附屬預算」一類，俾營業基金等預算，不致與普通預算相混。（三）預算程序改爲概算之籌劃擬編及核定，預算之擬定，及預算之審議三步較前簡單，此外並增加各主管院部會之概算及預算責任。（四）法定預算及行政預算，均增加彈性，在確定範圍內，並增加行政處分之權限。（五）其他技術上有窒礙或程序上有不便者，均細加修正，立法院通過時，並議決該法應於二十七年一月一日施行。

二　戰時國家總預算編審辦法（一八四）

一　總預算之編制　行政院會同主計處於七月底以前　將可供下年度歲入歲出概算總數之資料及意見，呈報國防最高委員會交由中央設計局及財政專門委員會擬定下年度施政方針及各類歲出總數於八月底以前，提請國防最高委員會核定，送由政府發交各主管機關依據編制計劃及預算，此項分類總數，在中央按各第二級機關單位核定，在省市按各省市核定。各第二級主管機關(包括省及院轄市)依據核定施政方針，及各類歲出總數暨第一級主管機關之指示，編具其所主管之計劃及預算，於十月十日以前，以二份送主計處，同時以一份送第一級主管機關，以三份送中央設計局，並以歲入預算一份送達財政部。第一級主管機關應將其所屬各第二級機關（包括省及院轄市）單位之預算及計劃，分類審定。隨時分送主計處及中央設計局，至遲以十月二十五日爲限。財政部應將各機關所送歲入預算，連同本部主管歲入預算編制歲入總預算於九月二十五日以前送達主計處及中央設計局。主計處應將各類歲入歲出預算彙核整理編成國家總預算於十一月十日以前，呈請國民政府轉送國防最高委員會，中央設計局於十一月十日以前整理各類計劃連同審查意見審報國防最高委員會。

（二）總預算之核定　國防最高委員會以五院院長參謀總長財政部長組織總預算審議委員會　，審議總預算，並先付財政專門委員會審查。財政專門委員會會同中央設計局依據計劃審查預算；審查時通知主計處行政院財政部各派代表參加，並得通知各主管機關派代表列席。國防最高委員會於十二月十日以前核定總預算，

送國民政府發交立法院審議。立法院於十二月三十一日以前決議總預算呈請國民政府施行。

此外，營業預算之編審，另定辦法。以戰時物價之特殊情形，各機關於編制分配預算時，應附編實物數量表人工數目表連同分配預算送達主計處審計部備核。預算法之規定，其與戰時國家總預算編審辦法不相抵觸部價，仍適用之。

第六節　司法院

第一項　司法院之組織

一　院長　司法院於十七年十一月成立。其組織（一八五）設院長副院長各一人。初規定由中央執行委員會選任，任期無定。自三十二年九月修正國府組織法規定爲由國府主席就國府委員中提請中央執行委員選任，任期之情形，與上述立法院院長同。院長之職務有五：其一，綜理全院事務。其二，爲司法院會議及統一解釋法令會議之主席。其三，關於特赦，減刑及復權事項，由司法院長提出。其四，對於行政法院及公務員懲戒委員會之審判，認爲必要時，得出席審理。其五，担任最高法院院長及所屬各庭庭長會議之主席。至司法院副院長，亦不過備院長不能執行職務時之代理而已。

二　司法院會議　司法院初無會議。民二十四年三月十三日始制定司法院會議規則。（一八六）依此規則會議於每月開常會二次，院長認爲有特別事故時，得召集臨時會議。司法院會議由該院及直轄各機關長官及高級人員組織而成（一八七）。如院長認爲無須全體出席時，得僅召集四部，會院長官會議，其認爲必要時，出席人員以外之主管人員，得命其臨時列席。至會議之討論事項則爲關於司法之法律案預算案，司法機關簡任以上人員之任免，司法院各部院會間不能解決之事項，以及其他院長或各部院會長官認爲交會議等事項。

三　秘書處及參事處　司法院除設最高法院，行政法院，及公務員懲戒委員會，分掌各該主管職務外，其內秘書、參事二處；秘書處之組織與職權，類似他院。亦置會計長及統計主任，以辦理歲計會計統計事項。參

申處置參事四至六人掌擬審院關於司法之法律命令事項。司法院幷得設編譯主任一人，由院長就參事中指定兼任；編譯四至八人掌理關於編譯事項。爲研究法規計得設法規研究委員會，置委員九人五十五人。（一八八）

第二項　司法院之職權

司法院爲國民政府最高司法機關，（一八九）在三十二年九月國府組織法修改以前，獨立行使司法權，並獨自對中央執行委員會負責。三十二年九月以後，司法院長改向國府主席負責。司法院之職權，除司法審判，公務員懲戒，及行政審判，分別由各不相涉之最高法院，公務員懲戒委員會，及行政法院等機關執掌外；其本身所餘之權，不外下列數項：其一，司法院關於主管事項得提出議案於立法院。其二，關於特赦、減刑及復權事項，由司法院院長依法提請國民政府主席署名行之，但過去因國府主席不負實際政治責任，故實際上院長送交後，主席卽爲署名。其三，司法院院長經最高法院院長及所屬各庭庭長會議，議決後行使統一解釋法令及變更判例之權（一九〇）此外司法院對於私立法政學校之設立，有特許權。對國立大學法律科，有監督權（一九一）。至於治權行使之規律案所規定。人民生命財產與身體之自由，皆受法律之保障，非經合法程序，不得剝奪；其未經合法程序而剝奪之者，司法院及其所屬有提出質詢之責；其非法剝奪者，以越權論；司法院及其所屬不提出質詢者，以廢職論。亦可視爲司法院職權之一，但事實上則等於具文。

此上諸種職權，無容致述，惟統一解釋法令之權，尚待申說。司法院行使統一解釋法令及變更判例之權，曾於十八年一月四日制定規則以資遵守（一九二）依此規則，凡公署公務員及法令所認許之公法人，關於其職權，就法令條文得請求解釋，卽由司法院院長發交最高法院院長分別民刑事類分配民事庭或刑事庭庭長擬具解答案，經各庭庭長簽註意見後，復經最高法院院長贊同者，由最高法院院長呈請司法院院長核閱，司法院院長亦贊同者，其解答案卽作爲統一解釋法令會議議決案。司法院長，或最高法院院長或過半數以上庭長對於解答案有疑義時，由司法院長召集統一解釋法令會議（一九三），會議之議決案，司法院院長尚有疑義時，得召集最高法院全院推事加入會議覆議（一九四）。至司法院院長或最高法院院長對於判例認爲變更之必要時，得依

同樣程序辦理。

第三項　司法制度概觀

國民政府現行司法制度，可分左列三點說明。

（一）司法行政　司法行政由司法行政部掌管。司法行政部初隸司法院，二十年十二月國府組織法，將其改隸行政院，二十三年十月中政會議修改國府組織法，使其隸屬司法院，三十一年十二月依五屆十中全會之決議，再行改隸行政院。其組織前已於行政院節中及之，茲從略。（一九五）

（二）司法審判　國民政府初期，司法審判制度仍襲北京政府之舊。上章已述。民國二十一年十月二十八日國民政府公布法院組織法，並於二十四年六月十一日明令該法於同年七月一日施行（一九六）。法院組織法與舊法院編制法主要不同之點，即在改四級三審制爲三級三審制，分爲地方法院、高等法院及最高法院三級，除最高法院於下項敍述外，高等法院及地方法院分目縣各編。

（三）行政訴訟　行政訴訟由特設行政法院處理，詳見下項。

第四項　司法院直轄機關

第一目　最高法院

最高法院爲全國終審審判機關，對於民刑訴訟事件，依法律行使最高審判權。

其組織（一九七）設院長一人，爲特任職，由司法院院長提請國民政府任命，其人選得由司法院院長兼任。（一九八）院長綜理全院事務，但不得指揮審判。

設民事庭及刑事庭，其庭數視事之繁簡以院令決定。實際上原設民事四庭刑事四庭，惟以歷年收案逐漸增加，雖各庭推事，每月審結案件已超過所定限度，而案多人少過於懸殊，於是二十二年七月添庭預算經中政會核准，遂正式增設民事一庭刑事三庭。每庭設推事五人，爲簡任職，以一人爲庭長，監督該庭事務及分配案件。各庭之審判，爲合議制，合議審判以庭長爲審判長，有事故時，以推事資深者充之。

最高法院配置檢察署，置檢察長一人，簡任，指揮監督並分配該管檢察事務，檢察官七至九人，簡任，辦理關於檢察一切事務。

最高法院及檢察署，各設書記官長及書記官若干人，薦任或委任，分掌書記、文牘、紀錄、編案、統計、會計、庶務及典守印信等事務。凡簡任或薦任人員，由司法行政部部長咨詢最高法院院長及檢察署署長之意見，呈請任命；委任人員由最高法院院長及檢察署署長分別任命，但須分別咨行及呈報司法行政部備案。此外，最高法院及檢察署設相當額數之庭丁及司法警察。

第二目　公務員懲戒委員會

公務員懲戒委員會（一九九）除法律另有規定外，掌理一切公務員之懲戒事宜。

公務員懲戒委員會分中央與地方二種；中央者於二十一年六月在首都組織成立，掌管全國薦任職以上公務員及中央各官署委任職公務員之懲戒事宜。其組織置委員長一人，特任，其人選得由司法院副院長兼任（二〇〇）委員長綜理會務，監督所屬職員，對於懲戒事件，得審察進行程序，但不得干涉懲戒。委員九人至十一人，簡任，委員須年滿三十歲，於政治法律有深切之研究，並具有（一）曾在國民政府統治下簡任職公務員二年以上或薦任職五年以上，或（二）對黨國有特殊勳勞，或致力革命十年以上，資格之一者，始得充任。且委員中須有三至五人曾在國民政府統治下充簡任法官，懲戒事件之審議應有委員五人之出席，由委員長指定委員一人爲主席，此外置書記官長、書記官等辦理書記職務。中央公務員懲戒委員會，計自成立以來至二十四年九月止，議決懲戒案共三四九件，其被付懲戒人中，應受免職處分者一一三，應受降級或減俸處分者一九五，應受記過處分者，一〇一人。更就其官職類別之，計簡任二二，薦任一八八，委任職一九八人。自二十六年一月至三十一年十月則議決懲戒案共六七七件。除刑事嫌疑移送法院院軍法機關者外，其被付懲戒人中，免職處分者三一四，降級或減俸者四五九，記過處分八一，申誡處分二五。不受懲戒或不受理者九八。就其官職類別之，計簡任三二，薦任三七七，委任三八三人。

地方公務員懲戒委員會，分設於各省及直隸於行政院之市，掌理各該省市委任職公務員之懲戒事宜。現已組織成立者計有蘇、浙、皖、贛、閩、湘、鄂、魯、晉、豫、冀、陝、甘、寧、川、黔、綏、察等十八省，及上海、青島、北平三市。其委員長，在各省由高等法院院長兼任，各市得以高等法院分院或地方法院院長兼任；委員七至九人，各省由司法院就高等法院庭長及推事中遴派三至五人，餘就省府各處廳現任，薦任職公務員中遴派，各市得遴派高等法院分院或地方法院庭長及推事兼任委員。懲戒事件之審議，應有委員五人之出席，其主席由委員長指定，其分配案件、紀錄、編卷等事項，由委員長調用法院職員辦理。

第三目　行政法院與訴願及行政訴訟

一　行政法院　行政法院為全國行政訴訟審判機關，行政訴訟法及行政法院組織法均於二十一年十一月十七日公布（二〇一）至二十二年六月行政法院組織成立，司法院呈請將行政訴訟法明令施行，其依據行政訴訟法而制定公布之行政訴訟費條例亦同時施行。

行政法院之組織，置院長一人，為特任職，綜理全院行政事務，兼任評事，並充庭長，法院分設二庭或三庭，成立時只設二庭，每庭置庭長一人，除由院長兼任者外，就其餘評事中遴充，監督各該庭事務，並定其分配。每庭置評事五人，簡任（二〇二），掌理審判事務，評事非年滿三十歲，對黨義有深切之研究，並曾任國民政府統治下簡任職公務員二年以上者，不得充任；且每庭評事應有曾充法官者二人。行政法院之審判，以評事合議行之（二〇三）合議審判，以庭長為審判長，有事故時，以評事資深者代充。此外置書記官長，書記官等，并得酌用僱員及庭丁。

二訴願　行政訴訟之前，尙須經過訴願之程序（二〇四），依訴願法之規定（二〇五）凡人民因中央或地方官署之違法或不當處分致損害其權利或利益者，得提起訴願。訴願之管轄，由縣市政府而省政府主管廳，而省政府，而中央主管部會，而中央主管院，或由特別市各局，而市政府，而中央主管部會，而中央主管院，但凡不服不當處分者，以再訴願之決定為最終之決定。訴願書及副本，由訴願人於官署之處分書或決定書達到後

三十日內，送於原處分或決定之官署，該官署應自收到後十日內附具答辯書等送於受理訴願之官署，但原處分官署認訴願為有理由者，得自行撤銷原處分，其經受理之官署認為不應受理時，應附理由駁回（二〇六）訴願就書面決定，但認為必要時，得令為言詞辯論。訴願之決定，有拘束原處分或原決定官署之效力，在未決定前，原處分不失其效力，但受理訴願之官署得因必要情形停止其執行。至官吏因違法處分或不當處分應負刑事責任或應付懲戒者，由最終決定之官署於決定後送主管機關辦理。

民國二十六年一月八日訴願法、行政訴訟法及行政訴訟費條例，復經修正公布（二〇七）訴願法修改要點有三：（一）訴願之管轄略有變更，凡不服縣、市政府之處分者，其訴願受理機關改為省政府，其再訴願受理機關改為中央主管部會，此外復加不服五院或直隸國民政府各官署之處分者，向原院或原官署提起訴願一項，其餘仍舊。（二）原第四條「不服不當處分者，以再訴願之決定為最終之決定，其不服違法處分之再訴願經決定後得依法提起行政訴訟」。刪去（三）規定訴願之決定應自收受訴願書之次日起三個月內為之。

三　行政訴訟　凡人民因中央或地方官署之違法處分致損害其權利，經依訴願法提起再訴願而不服其決定，或提起再訴願三十日內不為決定者，得向行政法院提起行政訴訟（二〇八）。並得附帶請求損害賠償。行政訴訟，應以書狀提起，行政法院審察訴狀認為不應提起行政訴訟或違背法定程序者，應附理由以裁定駁回（二〇九）如受理訴訟，應將訴狀副本等送達被告限定期間命其答辯，如被告之官署，不派訴訟代理人，或不提出答辯書，經行政法院另定期間以書面催告，而仍延置不理者，行政法院得以職權調查事實逕為判決。行政訴訟書狀判決，但必要時得傳喚當事人及參加人到庭為言詞辯論，此外更得傳喚證人或鑑定人，或指定評事囑託法院或其他官署調查證據。行政法院審查結果認起訴為有理由者，應以判決撤銷或變更原處分，其附帶請求損害賠償者，並應為判決；認起訴為無理由者，應以判決駁回，其附帶請求損害賠償者亦同。但當事人於特定情形下得向該院提起再審之訴（二一〇）。行政法院之判決，就其事件有拘束各關係官署之效力，當事人對其裁判，並不得上訴或抗告。在判決前，官署處分或決定之執行，除法律別有規定外，不因提起政訴訟而停止；但行政法

院或原處分原決定之官署，得以職權或依原告之請求停止之。至判決之執行，由行政法院呈由司法院轉呈國民政府訓令行之。

民國二十六年一月八日行政訴訟法更改要點有二：（一）規定行政訴訟當事人爲原告被告及參加人。明定被告爲駁回訴願時之原處分官署或撤銷或變更原處分或決定時爲最後撤銷或變更之官署，更明定行政法院得命有利害關係之第三人參加訴訟，並得因第三人之請求許其參加。（二）自再訴願決定或不爲決定至提起行政訴訟之期間及再審之訴期間俱改爲兩月。

三十一年七月又修改行政訴訟法（二一一），其要點有二：（一）自再訴願提起不爲決定至提起行政訴訟之期間，改爲三個月。（二）附帶請求損害賠償除適用行政訴訟之程序外，準用民法之規定，但第一一六條規定之所失利益，不在此限。

行政法院自成立來迄二十四年九月止，其受理案件四〇四件，已結者三〇九件；受理各案中，不服再訴願決定而提起行政訴訟者，二二五件，其已結各案中，以判決終結者九四件，判決結果，撤銷或變更原處分或原決定者四三件，駁回起訴者五一件，自二十六年一月至三十一年九月，受理案件共六四一件，已結者五四二件。受理各案中，不服再訴而提起之行政訴訟者三五六件。（二一二）

第七節　考試院

第一項　考試院之組織與職權

考試院爲國民政府最高考試機關，考試權由其獨立行使，獨自對中央執行委員會負責，三十二年九月修正國府組織法，改爲各院分別行使治權，並對國民政府主席負責，考試院之職權主要即在考選與銓敍，茲分別於下項敍述。至此外考試院關於主管事項，得提出議案於立法院，考試院對於各公務員之任用，除法律另有規定外，如查有不合法定資格時，得不經懲戒程序，逕請降免。

考試院於十九年一月六日正式組織成立，其內部組織設院長及秘書、參事二處（二一三）茲分述於左：

一　院長　試院設正、副院長各一人，舊由中央執行委員會選任，任期無定。三十二年修正國府組織法後，正副院長改由國府主席就國府委員中提請中央執行委員會選任，其任期亦因國府委員任期三年之規定而有限制。院長之職務不過對全院事務之綜理及考選委員會委員長，委員，銓敍部部長、次長之提請任免而已。至院長因事故不能執行職務時，則由副院長代理。

二　秘書處及參事處　關於考試院內部事務之分配，則設有秘書處及參事處。秘書處掌理秘書職務，參事處掌撰擬審核關於考選及銓敍之法律命令事項。其組織如他院。此外，更有會計員及統計員之設置，以辦理歲計會計統計事項。

第二項　考選委員會與考選

第一目　考選委員會

考選委員會（二一四）置委員長一人，特任，副委員長一人，委員七人至十一人，均簡任。委員長綜理會務，監督所屬職員並執行考選委員會會議議決事項。置第一，第二，第三，第四等處。設秘書長一人，秘書四人至六人，處長四人，科長十二人至十六人及科員等人員。並由考試院之聘任，設專門委員二十人至四十人，計劃一切考選設施，編譯有關考選資料。聘編纂若干人，襄助專門委員辦理編譯事宜。另設會計主任統計主任各一人，辦理歲計會計統計等事項。

第二目　考選

一　考試之種類　考試之種類，依考試法（二一五）之規定，有公職候選人，任命人員及依法應領證書之專門職業或技術人員三種。（二一六）公職候選人考試依省縣公職候選人考試法（二一七）之規定：分甲乙兩種，甲種公職候選人考試及格者，得為省參議員或縣參議員候選人，乙種公職候選人考試及格者，得為鄉鎮民代表鄉鎮長或保長候選人。其第二第三兩種，又可別為普通，高等及特種三種。普通考試有普通財務，教育，

外交，警察，衛生行政人員：建設，統計，會計，審計人員；及法院書記官，監獄官等考試。高等考試有普通，財務，教育，警察，衛生行政人員；建設，統計，審計人員及外交官，領事官，司法官，監獄官等考試。特種考試（二一八）有郵政人員，邊區行政，縣長及縣司法處審判官考試等。（二一九）特種考試法已於二十二年二月二十三日廢止。目前遇大事實上之需要，仍得舉行特種考試。（二二〇）至於專門職業及技術人員之考試，亦已另有法律作詳細之規定。（二二一）此外尚有檢定考試。（二二二）在舉行高考普考之前，均應舉行，故一般自修而無高普應考資格者，如經此定考試格，即得應考。

二　辦理及監督考試之機關與人員　辦理及監督考試之機關與人員則有數種。

（一）典試委員會　由委員長與委員組織而成，凡考試日程之排定，命題標準及評閱標準之決定，擬題及閱卷之分配，應考人各試成績之審查決定，彌封姓名册之開拆及對號，及及格人員之榜示等，均應經典試委員會議決行之。

（二）試務處　試務處置處長一人，及科長，科員，辦事員，監場主任，監場員等，掌理文書之撰擬繕校及收發，典守印信，會議紀錄，布置試場，繕印試題，試卷之印製彌封收發及保管，監場及核對相片，分數之登記及核算，會計庶務及其他應辦事項。（二二三）

（三）襄試委員　昔有襄試處之規定，後即廢止。（二二四）現得由典試委員長，聘任襄試委員，襄理典試事宜。

（四）監試委員　凡舉行考試時，由考試院咨請監察院；就監察委員或監察使中提請國民政府簡派監試委員（二二五）凡試卷之彌封，彌封姓名册之固封保管，試卷之點收及封送，彌封姓名册開拆對號，應考人總成績審查及及格人員之榜示及公布等，皆應於監試人員監視中爲之。監試時如發見有潛通關節改換試卷或其他舞弊情事者，監察委員應提出彈劾（二二六）。

公職候選人考試現分試驗與檢覈二種：前者以筆試爲之，後者則只須呈請檢覈。考選委員會設公職候選人

檢覈委員會辦理公職候選人檢覈事宜。設主任委員一人，由考選委員會委員長指派薦級職員兼任，委員九人至二十三人，由考選委員會委員長指派職員兼任，並得聘有關機關主管人員二人至五人兼任之。縣政府及省民政廳各設公職候選人應考資格審查委員會，辦理各該省縣公職候選人應考資格之初審覆審及彙轉事宜。（二二七）縣公職候選人應考資格審查委員會設主任委員一人，由縣長兼任。委員五人至十三人，由縣長指派職員兼任。得聘有關機關主管人員或地方著有信望人士二人或三人兼充之。省公職候選人應考資格審查委員會設主任委員一人，由民政廳長兼任。委員七人至十九人　由民政廳長指派職員兼任，並得聘有關機關主管人員或地方著有信望人士二人至五人兼充之。

專門職業及技術人員之高等考試，均各分試驗與檢覈二種。由考選委員會組織各種檢覈委員會辦理之。委員會以主任委員一人，副主任委員一人或二人，委員若干人組織之。主任委員以考選委員會委員長或副委員長兼任，副主任委員由考選委員會就各該職業主管機關高級職員中聘任之。委員由考選委員會就本會委員專門委員及其他高級職員派任，並得就各該職業主管機關之參事，技監，司長，處長等高級職員中聘任之。

目前省縣公職候選人考試暨專門職業及技術人員，均係舉辦檢覈。而在非常時期舉辦之特種考試，得不設典試委員會及試務處，由考試院派員辦理事宜。其相當於普通考試者，得委託各該任用機關辦理。高等考試及普通考試，亦得不設試務處。並均得由考試院咨請監察院派員監試。

至於檢定考試，則由考試院就省教育廳長各特別市教育局長為委員長，該省市所屬中等以上學校教職員或該省市區域之大學或專科學校教職員若干人為委員組織委員會行之。

此外辦理考試人員成績優良者分別獎勵，其失職或違法者，分別懲處。

三　應考之資格及條件　應考之資格，普通考試為公立或立案私立中等以上學校畢業得有證書，有中等以上學校畢業之同等學力經檢定考試及格者，或其他各該考試條例所特定者：高等考試為公立或立案私立大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，教育部承認之國外大學獨立學院或專科學校畢業得有證書者，有大學或專

科學校畢業之同等學力經檢考定試及格者，確有專門學術技能或著作經審查及格者（二二九）經普通考試及格四年後或曾任委任官相當職務三年以上者，或其他各該考試條例所特定者；做定考試則凡中等以上或大學或專科學校畢業之同等學力者，即得應考；但爲限制在校學生輕與考試計，規定凡在學校肄業之學生，非離校一年後，不得與考。

公職候選人應考資格，分甲乙兩種：每種又分試驗與檢覈兩種。其一、凡縣公民年滿二十五歲，具有下列資格之一者，得應甲種公職候選人之試驗，（一）有普通考試應考資格者，（二）曾任初級中學畢業或具有同等學力者，（三）曾任鄉鎮長，保長或鄉鎮公所幹事以上職員者，（四）經自治訓練及格者，（五）曾任國民學校教職員，或在教育文化機關服務一年以上者，（六）曾辦理地方公益事務一年以上者，（七）曾任職業團體或其他人民團體職務一年以上者。其二、凡縣公民年滿二十五歲，具有下列資格之一者，得應乙種公職候選人之試驗，（一）曾在國民學校畢業或具有同等學力者，（二）曾任甲長或保長辦公處幹事一年以上者，（三）曾受自治訓練者，（四）曾任國民學校教職員，或在教育文化機關服務者，（五）曾辦理地方公益事務者，（六）曾任職業團體或其他人民團體職務者。其三、凡縣公民年滿二十五歲，具有下列資格之一者，得應甲種公職候選人之檢覈：（一）曾任縣參議員者，（二）曾任鄉鎮民代表或鄉鎮長二年以上者，（三）有委任職之任用資格者，（四）有普通考試應考資格，並有社會服務經歷三年以上者，（五）經自治訓練及格，並有社會服務經歷三年以上者，（六）曾辦理地方公益事服三年以上者，（七）曾任職業團體或其他人民團體主要職務三年以上者，（八）曾從事自由職業三年以上者，其四、凡縣公民年滿二十五歲其有左列資格之一者得應乙種公職候選人之檢覈，（一）具有國民學校畢業程度並出席保民大會三次以上者，（二）曾任甲長或保辦公處幹事二年以上者，（三）曾從事自由職業一年以上者，（四）有上述第一種各項資格之一者。

此外，凡各種考試及格或銓敍合格者，考試院得依其資格，分別認定其具有公職候選人考試及格之資格。

專門職業及技術人員應考資格，可分四類。其一、凡中華民國人民有（一）公立或教育部立案或承認之國

內外專科以上學校畢業，（二）有專門學識或技能，相等於專科以上學校畢業之學力，經檢定考試及格；（三）普通考試及格後，在行政或公營民營事業機關服務，或在社會上執業三年以上有證明文件或曾任委任職或與委任職相當職務三年以上者等資格之一，得應高等考試之試驗。其二、有（一）任命人員高考及格後分發任用，或學習期滿成績審查認為優良，（二）公立或經教育部立案或承認之國內外專科以上學校畢業，並在行政或公營事業機關服務成績優良有證明文件；（三）公立或經教育部立案或承認之國內外專科以上學校，講授主要學科有證明文件等資格之一，得應高等考試之檢覈；其三、凡有（一）公立或立案或經教育部承認之國內外中等學校畢業，得有證書，（二）中央或地方主管機關所設中等以上學校程度之訓練所畢業得有證書，（三）有專門學識或技能，相當於中等以上學校畢業之學力，經檢定考試及格者。（四）在行政或公營，民營事業機關服務三年以上，有證明文件者。等資格之一者得應普通考試之試驗。其四、今有（一）任命人員普通考試及格後，分發任用，或學習期滿，成績審查，認為優良者。（二）公立或經教育部立案或承認之國內外專科以上學校畢業，得有證書者。（三）公立或立案經教育部承認之高級職業學校，高級中學，農工商等科，或舊制甲種農工商等科學校畢業，並在行政或公營，民營事業機關服務，成績優良，有證明文件者。（四）曾任委任職，或與委任職相當職務，成績優良，有證明文件者等資格之一，得應普通考試之檢覈但所定檢覈資格，須與所應考試同類同科，定試驗資格，須與所應考試通別科別相當。

特種考試之應考資格，由考試院定之。

各種考試除資格而外，尚有限制條件，即凡褫奪公權，虧空公款，曾因贓私處罰有案，或吸用鴉片或其代用品者，不得應任何考試。省縣公職候選人之考試，對於受國籍法第九條或第十八條之限制，尚未解除者，亦不得應試。

四　考試之內容　考試之內容，高考普通各分為三試或二試；第一試不及格者，不得應第二試、第二試不及格者，不得應第三試，但第一試及格第二試不及格者，或第一試第二試及格第三試不及格者，次屆應同地舉

村之同類考試時，得免除其第一試，或第一試及第二試，但以一次爲限。

考試一向分爲三試。第一試，基本科目，計國文、黨義，中史、中地、（一三〇）憲法、及該項人員之基本或特別有關者一門，共六門，普考無最後一項，史地合併。第二試，專門科目高考必試五、六門，選考者一、二門，共七門。普考則爲五門。第三考面考，就應考人第二試必試科目及其經驗面試。

分二試之考試，自二十四年八月間所頒布之高普衛生行政人員、建設統計會計審計人員考試條例始，其第一試爲專門科目七門；其基本科目減爲黨義、中國史地、與憲法三門，與口試合爲第二試。所以有此不同，蓋一般考試基本科目與專門科目並重，而衛生建設等人員，性近專門技術，故專門科目較基本科目爲重。故先舉行專門考試，使淺學者早即淘汰，且基本科目化減，合併於口試。

至於檢定考試僅舉行筆試一次，科目爲四至六門，特種考試科目即從有條例之規定。以上各種科目，考試院於必要時，得增減或變更。

自戰事開始以後，考試亦有變更。依高等考試分爲初試再試並加以訓練辦法（一三一）之規定：考試院得就高等考試擇定若干類分爲初試與再試，初試及格經訓練期滿舉行再試再試，及格發給證書分發任用，其不及格者得補行訓練但一次爲限。初試考試院得酌察情形將第一第二第三各試合併爲筆試一試舉行，其科目由考試院定之。二十九年以後，普通考試亦依照高考例辦理。（一三二）

特種考試亦得分初試與再試，其初試與再試並得各分若干試，由考試院依考試類別定之。考之分類分科科目與資格亦由考試院定之。（一三三）

五　考試之時期與地點　考試之時期與地點普通考試於首都及各省區域考試院所指定之區域，高等考試於首都或考試院所指定之區域，每年或間年舉行一次，但考試院因事實上之需要，或各機關之聲請，應舉行臨時考試。檢定考試，每年或間年於三月至五月在各省市舉行。但有特殊情形，考試院得變更之。

六　考試之程序　考試之程序，可分左列三項說明。

（一）考試之籌備：

一、考試之決定與公告　凡決定舉行高等普通考試時，其考試種類、科別、區域、地點及日期，由考試院於試期三個月前公告。

二、辦理考試機關之成立　各種辦理考試機關，相繼組織成立。

三、應考人之報名　報名日期，於試期二月前開始，一月前截止。報名前應將資格證明文件，送呈考選委員會審察，其合格者，由考選委員會給予應考資格證明書，每次考試，均得報名應考。報名時須依法定手續按期報名，並應呈驗體格證，凡患急劇傳染病，精神病或因殘廢致不能服務者，不得與考（二三四）。

（二）考試之進行：

一、試卷　試卷封面不得有任何記載，應考人之姓名，及坐位號數，應記載於卷面之浮簽，試卷應一律彌封，彌封姓名册應固封保管。

二、試題　典試委員或會同襄試委員依命題規則（二三五）擬定各科試題，各科目試題，應於各該科目考試日二十四小時前，加倍擬具，密送典試委員長決定，決定後應按報名人數分別繕印，並須嚴密關防（二三六）

三、試場　應考人依次聽候點名領卷入場，依號就坐，考試時遵守考場規則（二三七），試場由監場人員監視（二三八）。

四、閱卷　每一科目試竣後，應即分配評閱，典試委員長得抽閱試卷。閱卷方法依閱卷規則（二三九）。

五、核算及審查　試卷閱竣後，開拆試卷上之彌封號碼，彙集試卷，計算平均分數，開會審查決定。計算法，分三試之考試，第一二試各佔百分之四十，第三試百分之二十；其分二試者，第一試佔百分之七十，第二試佔百分之三十。總分數八十分以上者為最優等，七十分以上者為優等。六十分以上者為中等；各試各以平均滿六十分為及格（二四〇）但受教育人數較少之邊遠省區者，得從寬取錄（二四一）

（三）考試之完成

一、發榜　各試及格人員之試卷，均應由典試委員長，典試委員，會同監試人員，開拆彌封姓名冊，對號謄寫並榜示；各試合計之總分數計算完畢後，由典試委員長，典試委員，會同監試人，開應考人總成績審查會，就總分數依次將及格人員榜示。

二、發給及格證書　考試完竣後，由典試委員會將考取名冊各試試題及格試卷連同不及格試卷彙送考選委員會，轉呈考試院保存。考試及格者，由考試院發給證書。但自分為初試再試並加訓練以後，其證書則須俟再試及格以後發給。

考試院自成立以來，自二十年七月至二十六年共舉行高考五次，及格人員六〇四人。自二十八年至三十一年九月共舉行高考初試再試各七次，及格人員九六五八人。普通考試自二十一年至三十一年九月，中央共舉行十次及格人員八五九八，各省舉行二十次，及格人員八七三八人。

七　臨時委託考試及考試復覈　以上所論俱指考試院成立後，依考試法所舉行之考試而言，至於在未依照考試法舉行考試以前，考試院曾核定一種過渡辦法，舉行各種臨時或委託考試，以應實際需要，再從前在國府統治下各官署依照法令舉行之各種考試，考試院併予覆核（二四二）。各種臨時或委託之考試，計行政人員考試凡七，委託考試凡四（二四三）。至考試覆核，國府於十九年十一月頒布考試覆核條例（二四四），依此則覆核事宜，由考選委員會呈請考試院，轉呈國民政府組織考核覆核委員會行使。覆核標準有四；（一）考試章程須根據中央法令或經中央核准。（二）考試方法須依照考試章程。（三）考試科目須與所考之職務相當。（四）考取人員之考試成績須確實及格。考試覆核委員會，於民國二十年二月一日成立，六月十五日撤銷，其未完之案，移交考選委員會賡續辦理，至二十二年七月止，計准予覆核者五七案，不予覆核者一一案，無從覆核者七案，委託覆核十七案，准予覆核案中，及格人員為二一一〇人，不及格者為八八人（二四五）除以上為過渡辦法外，國府曾於二十年訓令考試院行政院，自二十年起，各省一律停止各項考試。且考試權之專屬考試院，治權行使之規律案亦有明確規定（二四六），但事實上迄今仍有地方機關不經考試院或不遵考試法，所定之辦

法而行使考試權（二四七）。

但自戰事開始以後，為適用實際環境起見，特種考試得委託任用機關辦理，由各該機關派定主任考試委員，執行典試法所定典試委員長及試務處處長之職務。（二四八）考試院並得咨請監察院派員監試。

第三項　銓敍部與銓敍

第一目　銓敍部

銓敍部掌理全國文官法官外交官及其他公務員及考取人員之銓敍事項。（二四九）設部長一人，特任，綜理部務監督所屬職員及機關。政務次長常務次長各一人，簡任，輔助部長處理部務，俱由院長提請國民政府依法任免。銓敍部設總務、登記、甄核、考功、獎卹四司及銓敍審查委員會。置祕書、參事、司長、科長、視察、科員等人員。銓敍審查委員會以次長參事司長及有關係之科長組織之，政務次長為主席。此外，各機關之人事管理人員，受銓敍部之指揮監督與任免。（二五〇）並得於各省設銓敍處，辦理各該省委任職公務員之銓敍事解。依銓敍部之指定，得兼任鄰近省市委任職公務員之銓敍事宜。（二五一）

第二目　銓敍

考試院銓敍職可分為甄別、登記、任用、分發、俸給審察、考績獎懲、補習教育、授勳、及撫卹等項，茲分別探討如左：

一　甄別　考試院成立後之銓敍工作為在公務員任用條例施行前對現任人員，加以甄別（二五二）。甄別職權由銓敍部銓敍審察委員會行使。甄別對象為公務員任用條例施行以前所任用之簡任官、薦任官、委任官任期滿三月而現未退職者為限。而政務官，及特殊技術人員、教育人員、聘任人員等不與焉（二五三）。甄別之要點，分資格與成績兩項，資格部分，簡任、薦任、委任各不相同（二五四），其要旨不外學校畢業，大學教授，考試及格，曾任經歷，或革命歷史，但各項資格，皆須有證明文件；成績部分由各該長官記載受甄別之公務員平時成績，加具考語並擬定等第，成績列甲等或乙等者合格，丙等者降等或降級，丁等者不及格。甄別之

結果，合格者仍以原官任用，並按原官等級填發甄別證書；降等或降級者，以應降之官等任用，並按應降之等級填發甄別證書；不及格者，呈請國民政府或通知該管長官免職。至現任黨務工作人員，依現任中央黨部工作人員暨省或特別市黨部海外總支部委員及工作人員甄別審查條例（二五五）由甄別審察委員會（二五六），甄別合格送國府銓敍後即任為公務員（二五七）。

自公務員甄別審查條例及施行條例等公佈後，銓敍部即於十九年六月開始辦理，原限於十二月底截止，但卒因故先後展期五次，共兩年零三月，始於二十三年三月底截止。至甄別審察之結果（二五八）計共收到甄別表六二〇一九份，審查合格者四四六四〇人，降等降級者一三九，不及格者七一〇〇，不予甄別者五五二四，保留或待補證未辦結或其他者四六一六。至及格人中，簡任者六〇四，薦任者四八七五，委任者三八三九四，審僱及其他七六七八，此甄別結果之大概情形。

二　登記　自辦理甄別以來，因各地方以種種原因，多未及送請甄別之故，審察合格之公務員，為數甚少，嗣後甄別條例明令廢止，任用法早經公佈，凡未經甄別合格者，任用時即發生資格問題。為補救計，始由考試院飭銓敍部舉行公務員登記審查（二五九）登記對象以國民政府統治下之簡薦委任公務員就職在任用法施行以前者為限，分退職與現職兩種，退職公務員登記之條例，為因機關變更組織，或合併而退職者，機關裁撤而退職者，機關經費緊縮而退職者，或因事或因病辭職者；各省區現任公務員登記之條件，為因時值軍興交通阻梗，地處邊遠展轉延誤，或因人事障礙等特殊情形未經甄別者。登記審查之分資格與成績兩項，資格部份簡任、薦任、委任各不相同（二六〇）大抵須任職滿一二年並有學校畢業，大學教授，或革命歷史者；但皆須有證明文件。成績部分由規定之機關長官，在登記表內將聲請登記人平時成績加具考語並擬定等第，成績列乙等以上者合格，丙等者降等或降級，丁等者不合格。送審程序，現任公務員，由本機關長官核轉；退職公務員，如因變更組織或合併者，由變更或合併後之機關長官核轉；如因機關裁撤，由原機關長官核轉；如因經費緊縮或因事因病，由原機關之現任長官核轉。至登記之結果，合格者，現任職員仍以原官任用，並按原官等級填發

登記證書：退職人員按照最後職務等級塡發登記證書。降等或降級者，現職人員以應降之等級塡發證書，退職人員按應降之等級登記並照塡登記證書。不合格者現職人員免職，退職人員不予登記。

此外尙有甄別審查合格公務員之登記，任用公務員審查合格之登記及公務員之動態登記（考試及格人員亦經登記）皆不在上述登記之內。

近來另行舉辦備用人員之登記，頗含登記人才之意義。依現制（二六一）凡中華民國人民除考試及格銓敍合格業經登記有案外凡具有（一）在認可之國內外中等以上學校畢業者，（二）在中央或地方各機關任委任職以上職務滿一年者，（三）在經立案之小學校上學校任校長或主要教職員二年以上者，（四）在中央或地方各機關任雇員滿三年以上者，（五）在學術上有專門著作或發明經審查合格者，（六）於國家有勛勞或於革命有成績者，（七）曾任鄉鎭長以上地方自治人員二年以上或縣參議員以上人民代表一年以上者等資格之一者得向銓敍部聲請備用人員之登記。登記人員達相當數量後，得由銓敍部連同考試及格銓敍合格有案編表分送中央及地方各機關。中央及地方各機關除具有上列七項以外之其他合法資格者，不得任用未經登記有案之人員。

三　任用　公務員之任用，依任用法之規定（二六二）其對象爲一般公務員，而政務官不在此限，至技術人員，主計人員、警察官、估計專員、契據專員、縣長及縣行政人員等以情形特殊，各有其特定條例（二六三）。公務員之資格、簡任、薦任、委任有高下之不同（二六四）其要旨不外學校畢業，考試及格，甄別合格，曾任職務，革命歷史或著作發明皆須證明文件，惟資格之規定，得不適用於蒙藏委員會委員，僑務委員會委員及各機關祕書長及祕書，至邊遠省分公務員之任用資格特定較寬（二六五），此外凡各機關組織法對其人員資格有特殊規定者，從其規定（二六六）。公務員資格而外，尙有限制條件，即凡褫奪公權，虧空公款，曾因贓私處罰有案，或吸用鴉片或其代用品，不得任用爲公務員。

公務員之任命，簡任職者由國民政府交銓敍機關審察合格後任命，薦任、委任職者由該主管長官送銓敍機關審查合格後，分別呈薦委任，各省委任職公務員任用之審查在銓敍分機關未成立前，宜委託各省政府組織審

査委員會依法辦理（二六七）在請簡呈薦擬委之期間，該管長官於必要時，得派有相當資格之人員代理，但其期間不得逾二月。

任期程序分為試署及實授，試署滿一年成績優良者始得實授，其成績不良者，應由銓敍機關分別情節延長其試署期間或降免之，凡初任人員應為試署，並從最低級俸敍起，但委任人員之分等者，得就各該等之最低級俸敍起，曾任同等公務員積有年資及勞積者，得案其原支俸額酌敍級俸，其有簡任職資格而以薦任職任用或薦任職資格而以委任職任用者，不適用以上之規定。

戰事開始以後，對於公務員之任用，另有補充辦法。（二六八）凡擬任人員未盡合法定資格者，如其學歷經歷與擬任職務確屬相當時，銓敍部得依其學歷經歷，准予試用。（二六九）試用期間定為一年，期滿經考核成績優良者，認為銓敍合格，予以任用。如擬任人員僅能敍至低一官等最高級者，如其學歷經驗與擬任職務確屬相當時，銓敍部得予以低一官等職務任用或試用，准其權理。權理人員積有升等任用資格時，即以所權理之職務任用，權理期內，經考核成績不良者免其權理職務。此外對於戰地公務員，亦另有辦法。（二七〇）

四　分發（二七一）　考試及格人員，應於銓敍部或銓或部或敍銓分機關（二七二）公示報到期間內，依規定手續報到，銓敍部於報到期限截止後，應將報到人員，按其考取科別名次，將擬分機關及員額，分別造具清冊，呈由考試院，轉呈國府向中央或地方相當機關分發。銓敍分機關於報到期限截止後，應將報到人員，按其考取科別名次，酌就各省區內相當機關分發，並報由銓敍部轉呈考試院備案（二七三）。考試及格人員，汎正當事由，請求展緩分發，即可照准（二七四）。

凡考試及格人員，曾任職在一定期間以上（二七五）提出切實證明文件，經銓敍部或銓敍分機關審查屬實者，即分發各機關任用（二七六）且薦任職委任職公務員應就分發之考試及格人員儘先任用　。如對於擬任職務，無曾任經歷，或經歷年資不足者，則分派各機關學習（二七七）。學習人員，應由被分派機關酌派職務。並指定相當人負責指導。學習期間定為一年，學習期滿成績列甲等者，分別以薦任或委任職試署（二七八），

列乙等者，減月俸十分之一，並延長其學習期間半年。列丙等者，減月十分之二，並延長其學習期間一年。但均以延長二次爲限，期滿仍列乙等以下者，停止其學習及分發任用。其在學習期內，如被分派機關認爲成績優良，得酌量縮短其學習期間，提進任用。或請由銓敍部提前分發機關任用。

學習人員之成績，由被分機關塡具學習成績考核表，連同學習日記簿，送由銓敍部或銓敍分機關審查決定。（二七九）分發任用或分派學習人員，於領補憑照或公文後，應分別依限向被分機關報到。（二八〇）如銓敍部或銓敍分機關認爲必要，中央或地方各機關調用，或分發人員遇有特別情形呈經銓敍部或分機關核准時，（二八一）得由銓敍部或分機關分別予以改分或調分，或由銓敍部呈考請試院轉呈國民政府改分或調分。被分機關對以分發或分派人員如不能悉數予以任用或學習時，得分別轉分所屬機關，但須報由銓敍部或分機關備案。

自考試分爲初試再試以後，高考及格人員之分發，大致如次。（二八二）

凡考試及格人員，應於銓敍部所定分發審查期間向銓敍部聲請分發。由銓敍部造具被分機關及人員淸冊，呈由考試院轉呈國民政府分發中央或地方機關。被分機關及員名，由銓敍部依據考試類別、科別、經歷並參酌其志願及考取名次定之，但依事實上之必要，得酌予變更。考取優等以上者，以薦任職或與薦任職相當之職務分發任用。中等者先以高級委任職或與高級委任職相當之職務分發任用，遇有薦任缺出得隨時依法敍補。其曾任委任二級以上職務或實支委任二級以上俸額者，得逕以薦任職或與薦任相當之職務分發任用。凡以薦任職或與薦任職相當職務分發人員無下列（一）至（三）資歷之一者及先以高級委任職相當職務分發人員無下列（四）（五）資歷之一者均應先派學習：（一）曾任委任職或相當職務滿一年者，（二）曾任薦任職或相當職務滿六個月者；（三）經以薦任職審查合格者，（四）曾任委任職或相當職務滿六個月者，（五）經以委任職審查合格者．學習期間三個月，期滿由被分機關塡具學習成績考核表連同學習日記送經銓敍部審查認爲成績優良者與以任用，成績欠佳者，延長其學習期間。

中央執行委員會，爲使中央黨部工作人員，得實際從事政治工作起見，特舉行現任工作人員考試，及格人員交由政府分發各院部會及各省市政府儘先任用，其考試見中央黨部工作人員從事政治工作考試辦法大綱及施行細則（二八三）；其分發見中央工作人員從事政治工作考試及格人員分發辦法（二八四），此外行政院爲救濟大學畢業生失業及收攬人才計，曾於二十五年秋季舉辦大學畢業生訓導班，招收各大學畢業生成績較優者一千名，分兩批受訓，期間四月，訓練期滿分發各機關學習，四月後即可任用。戰事開始以後，各種短期訓練班尤多。

五　官等官俸　銓敘部有審查官等官俸之權。自國民政府成立伊始，即經公布文官官等條例，附有文官俸給表，經過數次修正。（見前）至十八年又有文官俸給暫行條例（二八五）之批准。惟全國官俸，不惟地方極不一致，即中央各官署，亦甚紛歧。故銓敘部暫定審查辦法七項，（一）普通一般以十六年十月公布之修正文官俸給表及同年十一月批准之各部官等表爲標準。（二）行政院所屬各部會其有依照文官俸給暫行條例者，即以該條例爲標準。（三）駐外使領，以外交官領事官官俸表爲標準（二八六）。（四）司法官書記官及監所職員等，以司法部所公布之暫行條例爲標準。（二八七）（五）財政部所屬之征收機關，以財政部公布之各徵收機關官俸等級表爲標準。（六）警政機關以內政部公布之警察官官等暫行條例爲標準。（二八八）（七）其他機關因特殊情形自行另有規定者，（二八九）即以其所有之規定爲標準。（二九〇）

民二十二年九月，國府公布暫行文官官等官俸表，亦係暫時性質，且亦只適用於一般公務員。其內容要點有三：

（一）依以前規定，仍分文官爲特任、簡任、薦任、委任四等。

（二）特任仍爲一級，八百元。簡任增爲八級，自一級至四級，每級四十元，自五級至八級，每級三十元。薦任增爲十二級，每級二十元。委任增爲十六級，自一級至四級，每級二十元，自五級至九級，每級十自十級至十六級，每級五元。最低數額減自五十五元起。

(三)分國民政府，五院及各部會，省政府及各廳，行政院及省政府所屬市政府，及縣政府及各局等各為一欄；每欄分別規定各該官等之最高及最低級。

此表施行後，新任人員俸給，自應一律依照辦理。至各機關舊有人員，為顧全事實計，保留原級，仍支原俸。如考績認為應進級加俸時，由主管長官分別應照俸並進，或加俸不進級那種辦法辦理。降級時從原級遞降，按新表級差減俸。其新舊人員同一官級，新員依新表支俸較高，而舊員限於法定不能進級時，得將舊員酌予加俸。至舊有人員本機關或同等機關調任同等職務時，亦得保留原級，仍支原薪。(二九一)

戰事開始以後，為適應需要計，另訂非常時期公務員考績條例。(三〇九)依此條例之規定，非常時期公務員之考績，於年終行之，但戰地或具有特殊情形地方之公務員不能依規定時期考績者，得由各機關主管長官報經銓敍機關核准臨時補行之。參加考績之公務員，以現職者為限。如任現職不滿一年，得以在同一機關所任審查合格之同官等職務合併計算。凡具有下列各款情形之一者並得視為同一機關任職：(一)縣長在同省內調用或隨原任省政府主席轉調他省繼續任職者；(二)司法人員在同一高等法院管轄下調用繼續任同官等職務者；(三)外交人員在國內外調用繼續任同官等職務者；(四)財務人員在同一轄區內調用繼續任同官等職務者；(五)省政府各廳處或市政府各局處人員調用繼續任同官等職務者；(六)各縣政府以下人員在同省內調用繼續任職者；(七)改組或擴充成立之機關，其原有人員繼續任同官等職務者；(八)在籌備期間任職至機關正式成立後繼續任同官等職務員；(九)其他人員在同一復核長官所屬各機關調用繼續任同官等職務者。考績分初核覆核，由各機關主管長官就高級職員中指定若干人，組織考績委員會；並以一人為主席，執行初核，主管長官執行覆核；但長官僅有一級或機關在戰地不能組織考績委員會，得逕由該長官考核，並依其官等，編冊密封彙送銓敍機關核定。

考績分工作操行學識三項。工作最高五十分，餘各二十五分。總分數在八十以上者簡任晉一級，七十分以上者，簡任酌給一個月俸額以內之一次獎金，薦任委任晉一級，六十分以上者留級，六十分以下者降級，不滿

五十分者免職，總分數在六十分以上者爲合格，但工作不滿三十分，操行或學識有一不滿十五分者，仍以不合格論，酌予申誡記過或減俸。

公務員考績之獎懲，如應晉級而無級可晉者，另有辦法，即已晉至各該官等最高級人員，簡任給予年功俸，薦任委任給予簡任待遇。已晉至各該職務最高級之人員，給予年功加俸。年功加俸每年以一次爲限。簡任人員每月三十元，荐任人員每月二十元，委任每月十元。薦任委任晉至各該官等最高級三年以上者，並得給予簡任薦任存記，凡因考績應降級而無級可降者，依其級差數目比照減俸。

考績由銓敍部省銓敍處或各省委任職公務員銓敍委託審查委託會（三一〇）分別辦理。公務員考績獎懲經銓敍機關核定通知本機關執行。

前此之特殊規定者亦從之：惟司法官法院書記及監所職員各條例廢止，而改爲暫行法官及其他司法人員官等官俸表。（二九二）至於黨務工作人員轉官時敍俸等級辦法（二九三）各委員會委員敍俸標準，（二九四）簡薦委任待遇支俸辦法，（二九五）及其他特殊情形下之辦法（二九六）皆從其特別之規定。

六　考績　凡經甄別審查或登記審查合格或依法任用之公務員，除法律別有規定外，（二九七）其考績俱依公務員考績法及施行細則（二九八）之規定。考績分年考總考二種，年考就同一機關任同官等職務，一年成績考覈，於每年十二月行之，總考就同官等職務三年成績合併考覈，於各該公務員第三次年考後行之。（二九九）辦理之機關，年考由各該機關分別考覈，報由銓敍部登記；總考由銓敍部行之。在銓敍分機關未成立前，中央與地方各機關公務員之考績，依法劃分於銓敍部及各該省公務員任委用託審查委員會辦理（三〇〇）。

考績時分初覈覆覈，以其直接上級長官執行初覈，再上級長官執行覆覈。主管長官執行最後覆覈，但長官僅有一級時，即由該長官考覈（三〇一）各機關關於考績事項，得設考績委員會，彙核各直接長官或各再上級長官評定之分數等項及考語，報由主管長官覈核決定。（三〇二）考績標準，依公務員平日工作學識操行三項分別定分，其成份工作及學識操行合各占總分之半。依此分數而決定等次；凡年考在八十分以上爲一等，遞次

下推，每等相去十分，至不滿四十分者爲六等。總考以九十分以上爲一等，終至不滿四十分者爲七等。年考總考均以六十分者爲合格，但工作分數不滿三十分者，或學識操行不滿十五分者，（三〇三）仍以不合格論。

公務員考績之獎懲，（三〇四）年考六等，爲晉級、記功、不予獎懲、記過、降級、或解職（三〇五）總考七等，爲升等，晉級、記功、不予獎懲、記過、降級或解職。至薦任或委任職公務員成績特優應行升等而無缺額時，或已晉至本職之最高級應與晉級而無級可晉時，得分別予以簡任或薦任待遇，予以簡任薦任待遇人員，以現任最高級薦任或委任職三年以上者爲限。此外除原機關依法擬予待遇者外，餘予暫一等登記（三〇六）升等人員每機關每次不得逾法定額數；由薦任職升等，不得逾現有薦任人員十分之一；由委任職升等者，不得逾現有委任人員二十分之一。最近施行細則對考績晉級人員數目，亦有限制（三〇七）。成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二，總考不得少於百分之四（三〇八）所餘員缺，則以考試及格人員遞補。

七　授勳（三一一）　依頒給勳章條例（三一二）之規定；凡公務人員有特殊勳勞者（三一三）除現役軍人應依陸海軍勳賞條例辦理外，得國民政府頒給采玉勳章。頒給選任及特任公務員勳章，由國民政府命令行之，簡任以下公務員，應由主管機關將勳績事實履歷，呈請上級機關遞轉銓敍部審核，轉呈考試院呈請國民政府頒給。（三一四）一切公務人員之塡發授勳證書並註册事宜，由銓敍部主管（三一五）。

三十年公布之勳章條例（三一六）對於上述有變更。即凡公務員有下列勳勞之一者得授予卿雲勳章或景星勳章；（一）於國家行政立法司法考試監察制度之設施著有勳勞者；（二）於國民經濟教育文化之建設著有勳勞者；（三）折衝樽俎敦睦邦交獲得外交上之勝利者；（四）宣揚德化遠懷安邊克固疆圉者；（五）辦理僑務悉協機宜功績卓著者；（六）救濟災害撫綏流亡裨益民生者；（七）維持地方秩序消弭禍患成績優異者；（八）中央或地方官吏在職十年以上成績昭著者；（九）襄助治理賢勞卓著洊膺功賞者。以銓敍部爲彙辦初步審擬機關，呈請機關應塡具表式連同證件遞轉與勳績有關之主管機關，核送彙辦初步審擬機關，彙案呈院轉呈國民政

八　撫卹（三一七）　官吏撫卹，除現役軍人別有規定外，一切公務員（三一八）凡因公致疾或亡故，由在職彌久勤勞卓著而退職者，得領公務員或遺族年恤金或一次卹金，請卹案件，由請卹人呈各轉請機關，轉銓敍部。銓敍部審查認爲應予給卹者，呈由考試院，轉呈國民政府，經核准後，塡發卹金證書，遞由原轉請機關、頒給領受卹金人。自三十一年以後，規定除縣市（省轄市）政府及其所屬人員卹金應由各該省市政府支撥外，其向由財政部在國庫下支撥者，槪由銓敍部轉發。（三一九）自二十七年以來，其因抗戰或因公傷亡者，並從優議卹（三二〇）。

三十二年十一月，國府復公布公務員撫卹法，（三二一）以爲今後之準繩，依據該法，撫卹分爲遺族年撫卹金及一次撫卹金。凡（一）因公死亡（未滿十五年，亦以十五年論）（二）在職十五年以上病故或（三）依法領受年退休金中而死亡者，給與年撫卹金。凡（一）因公死亡之公務員已核定給與年撫卹金或（二）在職三年以上十五年未滿而病故者，給予一次撫卹金。

九　補習教育（三二二）　各機關公務員補習教育，中央及各省政府或院轄市所在地之各機關，應分別籌設或聯合籌設，市縣各機關應聯合籌設，並得由省政府主辦講習會，輪流調省補習，或派員巡行，各地講授。凡公務員應一律受補習教育，其考試成績并作爲考績成績之一部。各機關補習教育舉辦後，應於一月內將詳細辦法報告銓敍部，或地方銓敍機關備查。并每半年將辦理情形詳細報告一次。至於公務員之公益事業，亦逐漸籌劃。

三十二年六月復公布公務員進修，及考察選送條例，（三二三）凡現任簡任，薦任或高級委任職公務員在同一機關繼續任職滿五年最後三年考績總分數均在八十分以上而具備（一）對於工作有特殊表現（二）學識堪資深造（三）品行優良（四）體格健全者，得選送進修或考察。但遇有國際戰事交通阻礙時，國外進修及考察人員之選送暫行停止。

下推，每等相差十分，至不滿四十分者爲六等。總考以九十分以上爲一等，終至不滿四十分者爲七等。年考總考均以六十分者爲合格，但工作分數不滿三十分者，或學識操行不滿十五分者，（三〇三）仍以不合格論。

公務員考績之獎懲，（三〇四）年考六等，爲晉級、記功、不予獎懲、記過、降級、或解職（三〇五）總考七等，爲升等，晉級、記功、不予獎懲、記過、降級或解職。至薦任或委任職公務員成績特優應行升等而無缺額時，或已晉至本職之最高級應與晉級而無級可晉時，得分別予以簡任或薦任待遇，予以簡任薦任待遇人員，以現任最高級薦任或委任職三年以上者爲限。此外除原機關依法擬予待遇者外，餘予暫一等登記（三〇六）升等人員每機關每次不得逾法定額數；由薦任職升等，不得逾現有薦任人員十分之一；由委任職升等者，不得逾現有委任人員二十分之一。最近施行細則對考績晉級人員數目，亦有限制（三〇七）。成績過劣應行解職人員，年考不得少於各該機關總員額百分之二，總考不得少於百分之四（三〇八）所餘員缺，則以考試及格人員遞補。

七　授勳（三一一）　依頒給勳章條例（三一二）之規定；凡公務人員有特殊勳勞者（三一三）除現役軍人應依陸海軍勳賞條例辦理外，得國民政府頒給采玉勳章。頒給選任及特任公務員勳章，由國民政府命令行之，簡任以下公務員，應由主管機關將勳績事實履歷，呈請上級機關遞轉銓敍部審核，轉呈考試院呈請國民政府頒給。（三一四）一切公務人員之填發授勳證書並註册事宜，由銓敍部主管（三一五）。

三十年公布之勳章條例（三一六）對於上述有變更。卽凡公務員有下列勳勞之一者得授予卿雲勳章或景星勳章：（一）於國家行政立法司法考試監察制度之設施著有勳勞者；（二）於國民經濟教育文化之建設著有勳勞者；（三）折衝樽俎敦睦邦交獲得外交上之勝利者；（四）宣揚德化遠懷安邊克固疆圉者；（五）辦理僑務悉協機宜功績卓著者；（六）救濟災害撫綏流亡裨益民生者；（七）維持地方秩序消弭禍患成績優異者；（八）中央或地方官吏在職十年以上成績昭著者，（九）襄助治理賢勞卓著迭膺功賞者。以銓敍部爲彙辦初步審擬機關，呈請機關應塡具表式連同證件遞轉與勳績有關之主管機關，核送彙辦初步審擬機關，彙案呈院轉呈國民政

監察委員之任期無定，事實上大都永久連續，且法律上對其免職亦有保障。

監察委員之人數，依國府組織法之規定，初爲十九至二十九人，後改爲二十九人至四十九人（三二九）實際上初成立時，由國府任命委員二十三人，其到院服務者僅二十一人，以之監督全國官吏，殊感不週，監察院爲充分行使職權計，認爲有補足監察委員法定額之必要，於二十二年二月呈國府任命熊育錫等二十一人爲委員，合成舊有之監委，計四十二，嗣後次第補足，前後共爲四十九人，又自十七年十月國府組織法卽規定監察委員不得兼任中央政府及地方政府各機關之職務，至二十年十二月改爲不得兼任其他公職，其範圍甚爲廣大。

監察委員類國會議員，亦有特別保障依監察委員保障法（三三〇），要點有三：其一、監察委員除現行犯外，非經監察院許可，不得逮捕監禁；如因爲現行犯被逮捕時，逮捕機關，應於二十四小時以內將逮捕理由通知監察院；委員在職中所在地之軍警機關應充分保護。其二，監察委員非受公務員之餽遺供應有據，在中央或該監察區內之公務員有應受彈劾之顯著事實經人民舉發而不予彈劾，或受人指使揑造事實而提出彈劾案者，不得以失職論；監委被彈劾或院長認爲有失職情事時，非由其他委員三人審查，經多數認爲應付懲戒者不得移付懲戒，至其懲戒機關依中央政治會議之解釋爲中央黨部監察委員會。其三，監察委員非經國民黨開除黨籍，受刑事處分，受禁治產之宣告，或受懲戒處分者，不得免職停職或罰俸；其未經本人同意者，不得轉任。

三　監察院會議　監察院會議（三三一）由院長及委員組成，以院長爲主席，缺席時由副院長代理。開會時如院長認爲必要，得指定所屬部處人員列席。會議職權爲議決關於該院提出法律及修改法律事項，院長交議事項及其事項。會期定爲每月至少一次。監察院自成立以來開會殊少，且到會人數亦不踴躍。所以然者，蓋由監察院會議無甚職權故耳。

四　祕書處及參事處　至監察院院內事務之分配，則有祕書參事二處。祕書處類他院。設會計主任統計主任各一人，辦理歲計會計統計事項。參事處掌撰擬審核關於監察之法案命令事項，及院長交辦事項。置祕書長、參事、祕書、科員等。必要時得置調查專員，並得酌用僱員。此外監察院並有統計室、會計室、委員辦公

十　退休　公務員合於法定條件者，得依法退休幷享受一定之待遇。（三二四）退休分聲請退休與命令退休。凡任職十五年以上，年齡已達六十歲或任職二十五年以上成績昭著者，得聲請退休。凡年齡已達六十五歲或心神喪失或身體殘廢不勝職務者得命令退休。退休之待遇分年退休金及一次退休金，視其情形依法給與之。

第八節　監察院

第一項　監察院之組織與職權

監察院為國民政府最高監察機關（三二五）在三十二年九月國府組織法修改以前，獨立行使監察權，並獨自對中央執行委員會負責三十二年九月以後，司法院長改向國府主席負責。監察院主要職務為彈劾與審計，茲分別為較詳之分析，敍述於後。此外，監察院尚有關於主管事項得提議案於立法院，而各官署及其他公立機關之查詢，暨高考普考時派員監試等權。

監察院（三二六）自民國二十年二月十六日正式改組成立，其組織設院長、委員、會議、祕書參事二處，茲一一分述如左：

一　院長　監察院設正副院長各一人，初規定由中央執行委員會選任，任期無定。自三十二年九月修正國府組織法規定為由國府主席就國府委員中提請中央執行委員會選任，任期之情形，與上述立法院院長同，院長之職權有三：其一，綜理全國事務。其二，監察委員會及審計部部長次長等之任命，由其提請。其三，主持監察院會議。但監察院之彈劾權由委員行使，審計權由審計部行使，院長之地位，不甚重要。至副院長之設，則備院長因事故不能執行職務時之代理而已。

二　監察委員　監察委員之產生，與立法委員類似，由監察院長提請國民政府主席依法任命（三二七）。但過去因國府主席，不負實際政治責任，故事實上即等於院長任命。此類產生方法亦久為民衆所不滿，故二十年十二月之國府組織法曾規定委員半數由法定人民團體選舉，但迄未實行，且旋復修正，仍歸原狀（三二八）

則各有不同，詳見下目。

（二）事之客體　公務員有左列各款之一者，監察院卽應提出彈劾。

一、違法　指違反一切強行規定而言，舉凡刑法民法行政法及長官命令等皆包括在內。

二、失職　卽不盡應盡之責或廢弛職務之謂，依實際判例可得數項：卽（甲）不盡應盡之責，（乙）不能潔身自好，（丙）上級長官之縱容，（丁）失察及（戊）長官以重要事項假手於屬員等是。

二　彈劾之程序　彈劾之程序如左：（三三八）

（一）彈劾之提出　監察委員對於公務員違法或失職之行爲，應提出彈劾案於監察院。委員個人可單獨提出，而院長不得指使或干涉。凡彈劾案之提出。須以書面，並應詳敍事實。提出後不得撤回。至提案之來源，或由監察委員之聞見，或由監察院之收受人民書狀（三三九）監察院自成立迄現今所受人民書狀，爲數甚多。

（二）彈劾案之審查（三四〇）　彈劾案提出後，應卽由提案委員外之監委三人審查。經多數認爲應付懲戒時，監察院應卽將被彈劾人移付懲戒；認爲不應交付懲戒，而提案委員有異議者，應卽將該案再付其他監委五人審查，爲最後之決定。審查委員應由全體監委依序輪流擔任，但與該案有關係，或與被彈劾人有親屬或特別關係時，應卽迴避。審查委員審查案件時，得請原彈劾人列席說明或書面答覆，令證人到院詢問，實行調查，自行調查證據，或委託其他官署調查。審查報告至遲不得過一月；其附有急速救濟處分之請求者，不得過五日；但有特別情形時，得請院長許可延長。

（三）移付懲戒機關　彈劾案經審查認可後，卽移付懲戒機關。但在移付前，監察院人員，不得對外宣洩。其因公務員違法或失職之行爲情節重大，有急速救濟之必要者，監察院將該彈劾案移付懲戒機關時，得通知該主管長官爲急速救濟之處分；其主管長官接到通知，如不爲急速救濟之處分者，於被彈劾人受懲戒時，應負責任。至監察院於彈劾案移付懲戒機關後，除因該機關對案件有延壓情形，尚得提出質詢外，其彈劾職務，卽行終了。

室等之設，無非爲增進工作效率而已。

五　監察使（署）　監察院組織法自十七年十月即規定，監察院院長得提請國民政府特派監察使，分赴各監察區巡迴視察，行使彈劾職權。監察使得由監察委員兼任，任期初無規定，至二十五年四月始規定爲二年，但在任期內，得由監察院調往他區巡迴視察（三三二）監察院成立後，曾派有視察員及調查員分赴各地。至二十二年六月監察院擬妥監察區分區表（三三三）分全國爲十六區（三三四）呈報國府備案，並於二十四年四月經國府於蘇、皖贛、閩浙、湘鄂、冀、豫魯、及甘寧青等七監察區，明令特派監察使，行使監察職權，旋復於監察區內設監察使署，（三三五）二十五年四月國府公布監察使署組織條例，復令於設置監察使各區內，自公布之日施行（三三六）依此則使署之組織由監察使承監察院之命，綜理全署事務，其下設總務調查二科，置祕書科長科員調查員助理員會計員等襄助之。三十一年二月修正監察使署組織條例（三三七）於二科之外，添設祕書室。並陸續添設晉陝及新疆監察使。至監察使之巡迴視察，詳見下項。

第二項　彈劾與懲戒

第一目　彈劾

一　彈劾之主體與客體　彈劾之主體，係專屬於監察院，故治權行使之規律案規定：「在監察院成立以後，一切公務人員之彈劾權皆屬於監察院。凡對公務人員過失之舉發，應呈由監察院處理。非監察院及其所屬不得受理，其不經監察院而公然攻訐公務人員，或受理此項攻訐者，以越權論。監察院不提出質詢者，以廢職論」。各院、部、會長官或地方最高行政長官認爲所屬公務員有違法失職等情事者，應送監察院審查，依法彈劾，但對於所屬薦任職以下公務員得逕送公務員懲戒委員會審議，此項逕送懲戒之權，係屬於各機關長官對於所屬之監督權，而非侵及監察院之彈劾權。

彈劾之客體，有人與事二方面，茲分別說明於左：

（一）人之客體　監察院之彈劾權，其對象爲一切公務員，無等級種類之分，中央地方之別，但懲戒機關

年別	彈劾案之總數	被彈劾官									彈	
		總數	官別									
			選任	特任	簡任	薦任	委任	軍職	不分類者	總	中央	蘇
二十（一三月至十二月）	七八	一〇六	—	四	二一	四九	二四	五	三	一〇六	一一	一七
二一	七六	一二七	一	五	一二	五一	四四	七	七	一二七	五	一八
二二	一四四	三五二	—	四	四四	九一	一〇四	二	七	三五二	八	九一
二三	一三二	二五七	—	二	一七	一〇一	一一五	一〇	一二	二五七	六	六五
二四	一四九	二五六	—	—	二〇	一〇二	一二八	三	三	二五六	六	三〇
二五（一月至六月）	一四八	二四三	）△	此△	六△	月△	闕△	特△	缺△	（△	—	三六
總	七二七	一三三七	一	一五	一四四	三九四	四一五	二七	三二	九九八	三六	二一七

此外依二十三年七月十一日中政會議通過之補訂彈劾辦法第一項之規定，監察院彈劾案原文與被彈劾人申辯書，及一切有關該案之內容消息，非經受理本案機關決定公布以前，不得批露。

上述爲平時之正常制度。自戰事開始以後，又有暫行辦法（三四一）監察院除依法行使監察權外，並得依此暫行辦法行使職權。依據暫行辦法之規定，監察委員或監察使對於公務員違法或失職行爲認爲應速去職或爲其他急速處分者，得以書面糾舉，呈經監察院院長審核後，逕交各該主管長官或其上級長官；其違法行爲涉及刑事或軍法者，得交各該管審判機關審理之。監察委員於分派執行職務之省市，或監察使於該管監察區內對委任職公務員爲此項之糾舉，於呈送監察院院長前，並應以書面逕送各該主管長官或其上級長官。主管長官或其上級長官接受上述糾舉書面後，應即決定撤職或其他行政處分，其認爲不應處分者，應聲復不應處分之理由。被糾舉之公務員，得向主管長官或其上級長官提出申辯之意見。主管長官或上級長官不爲行政處分又不聲復或雖聲復而無理由時，監察院應即以該糾舉文件爲彈劾案，移付懲戒機關；各該主管長官或其上級長官於被彈劾人受懲戒時，亦應負責。此項彈劾案於移付前，得不經彈劾法第五條、第六條之審查程序。此外各機關或公務員對於非常時期內應辦事項，有奉行或力或失當者，監或委員或監察使得以書面提出建議或意見，呈經監察院院長審核後，逕交各該主管機關，或其上級機關。監察院依上述辦法行使職務，得發特別調查證，隨時指派監察委員監察使或調查專員，持證視察各機關及各公立團體，並調查其檔案冊籍及其他文件。各該機關團體不得拒絕。

三　彈劾案之統計　監察院自二十年正式改組成立以來，截至二十五年六月底止，共處理彈劾案件七二七件，被彈劾人數爲一三三七，此數目甚微，但自監察演進過程觀之，歷年均有增加，前途自可進展。被彈劾案人中，就官別言，以委任薦任爲最多。就機關言，中央過少，地方者以蘇冀豫皖等省爲最多。彈劾之理由，違法者佔百分之七十二強，失職及其他合尙不及百分之二十八。彈劾之事項，行政特多，司法、財政、警察、軍事等次之，建設、教育、交通、救災、監察、外交、政黨、立法、考試等數均極少，至於詳情，如左列統計表

彈	數												八
遠	別												
法	新	青	粵	黑	吉	滇	黔	川	察	熱	綏	陝	魯
七七	—	—	—	—	二	一	—	二	—	—	—	—	四
八八	—	—	—	一	—	—	—	—	—	—	—	三	一
一七九	一	—	一	—	—	一	—	二	—	四	—	—	二
一八四	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	五
一七九	—	—	—	—	—	—	—	—	一	一	一	三	四
一九七	—	三	—	—	—	—	四	二	—	—	—	四	一〇
九〇四	一	三	一	一	二	二	四	六	一	五	一	一〇	二六

機關	勳						
冀	四	七	三二	四九	四四	一二	一四八
豫	七	一八	三一	三七	二七	一六	一三六
皖	一四	二四	二七	五	二八	二〇	一一八
浙	一六	七	一九	一六	三〇	七	九五
贛	三	一七	九	一三	一〇	五	五七
鄂	五	三	一三	八	二一	一七	六七
湘	八	三	一五	四	一二	五〇	九二
京市	一	一	九	三〇	二	四	四七
甘	一	三	一三	五	九	二五	五六
閩	六	九	三	一	八	一	二八
滬市	—	六	五	三	九	五	二八
晉	三	—	七	一	一〇	五	二六
平市	一	一	九	九	—	六	二六
津	—	—	—	—	一	一	二

項	立法	考試
	一	○
	○	○
	○	一
	○	○
	○	○
	○	○
	一	一

第二目 懲戒

一 懲戒之機關 監察院將被彈劾人移付懲戒機關後，即由該機關懲戒。懲戒機關則有左列數種：

（一）中央黨部監察委員會 二十年六月公務員懲戒法規定被彈劾人爲國民政府委員者送中央監察委員會懲戒。其時委員同時兼任院長。嗣後因國府組織法之修改，正、副院長已不兼委員；則其懲戒機關爲何，依二十一年八月中政會之解釋，亦爲中央監察委員會。（三四三）二十二年十二月公務員懲戒法修正即改受中央監察委員會懲戒者爲「選任政務官」。至監察院委員之被彈劾者，依解釋亦由中央監察委員會懲戒。

（二）國民政府政務官懲戒委員會 上項以外之政務官之被彈劾者，由國民政府政務官懲戒委員會懲戒。未成立前，即由國府代理。關於政務官之範圍，中政會曾有三次解釋，其要點爲：（一）凡須經政治會議決議任命之官吏，爲政務官。（二）國府及五院所屬各部各委員會政務次長、副部長、副委員長、視爲政務官。（三四四）

（三）公務員懲戒委員會 凡屬公務員，其懲戒機關爲公務員懲戒委員會。所謂公務員，從現行法令之解釋。此外解釋上則認聘任人員（三四五）縣保衞團軍訓練員等（三四六）爲公務員，司法警長（三四七）及僱用人員（三四八）等爲非公務員。公務員中，屬於全國薦任職以上之公務員及中央各官署之委任職之公務員，以中央公務員懲戒委員會，爲其懲戒機關。屬於各省及特別市委任職之公務員，以地方公務員懲戒委員會爲其懲戒機關。至各省管獄員，依解釋屬於中央公務員懲戒委員會（三四九）

（四）軍事長官懲戒委員會 關於軍事長官懲戒管轄機關，依二十二年五月中政會之解釋，屬於中央最高

軍事機關（三五〇）十月改設軍事長官懲戒委員會（三五一）所謂軍事長官，即從一切現行法令之解釋。至軍政海軍各部各級公務人員（三五二）保安隊官長（三五三）義勇隊長（三五四）第皆認爲非軍人。

（五）其他　此外關於民團指揮之管轄，屬於普通法院（三五五）關於普通軍官佐之管轄，由軍政部海軍部發交各該主管署司，按照陸、海、空軍各項法規審議，簽由各該部長核定後，以命令行之（三五六）

至於同一懲戒事件，被彈劾者，不止一人，而不屬於同一懲戒機關者，依修正之公務員懲戒法之規定，應移送官職較高之懲戒機關，合併審議。如有政務官兼任事務官，或薦任職兼任委任職者，則依司法院之解釋，其懲戒事件之管轄，以其事件所發生之職務爲標準；如其事件不能就職務加以區別者，依其本任之官職定其管轄。其懲戒處分適用之標準，與管轄同；但受免職處分者，在停止任用期內，本兼各職一律解除。（三五七）

二　懲戒之程序　懲戒程序與處分，除法律有特別規定者外（三五八）悉依公務員懲戒法之所定，其程序如下：

（一）調查　懲戒機關對於受移送之懲戒事件除依職權指定委員調查外，並得委託行政或司法官署調查。

（二）申辯與質詢　懲戒機關應將原送文件抄交被付懲戒人並指定期間命其提出申辯書，於必要時並得命其到場質詢。如被付懲戒人不於指定期間內提出申辯書，或不遵命到場者，懲戒機關得逕爲懲戒之議決。

（三）停職　亦有二種：一爲懲戒機關或長官認爲情節重大者，得停止被付懲戒人之職務，但如該員終未受免職處分或科刑之判決，應許其復職，並補給停職期內俸給。再公務員於刑事訴訟程序中被羈押，或依刑事確定判決受褫奪公權之宣告，或受拘役以上之宣告在執行中者，其職務當然停止。凡停止職務之公務員在停職中所爲之職務上行爲不生效力。

（四）議決　懲戒機關之議決以出席委員過半數之同意決定，（三五九）作成議決書，由出席委員全體簽名，送達被付懲戒人通知監察院及被付懲戒所屬官署，並送登國民政府公報或省市政府公報。

三　懲戒處分　懲戒處分則有數種：

（一）免職　除免其現職外，並於一年以上之期間停止任用。

（二）降級　依其現任之官級降一級或二級改敍，自改敍之日起，非經過二年不得敍進。受降級處分而無級可降者，比照每級差額減其月俸，其期間為二年。

（三）減俸　依其現在之月俸減百分之十或二十支給，其期間為一月以上一年以下。

（四）記過　自記過之日起一年內不得進級，一年內記過三次者由主管長官減俸。

（五）申戒　以書面或言詞為之。

降級，減俸及記過處分，不適用於選任政務官及立法委員，監察委員。降級不適用於特任特派之政務官。至於懲戒機關對於懲戒事件認為有刑事嫌疑者，應即移送該管法院辦理。（三六〇）

此外二十三年之補訂彈劾辦法第二項，曾規定凡經中央政治會議議決之政務官，經懲戒機關決定處分後，中央政治會議認為有必要時，得覆核之。

第二目　查詢與巡迴監察

一　查詢調查或視察　監察院組織法早規定「監察院為行使職權，向各官署及其他公立機關查詢，或調查檔案册籍，遇有疑問時，該主管人員應負責為詳實之答覆」。嗣監察院調查規則（三六一）即明定係根據此條而制定。事實上監察院成立後即派員察弊察災。厥後分派監委視察各省區「吏治、災况、監獄、水利、以及一切民間疾苦，地方利弊各情形」，尤其明例。考此種查詢權，應屬於彈劾權之內，抑係獨立之權，殊堪研究。查詢雖有時為彈劾之準備，但二者究非一物，蓋因：其一，性質不同，彈劾為事後之監察，而查詢為事前之監察。其二，對象之範圍不同，彈劾之對象對人，而察詢之對象，對人而外有時對事。至調查員之職務則為（一）於調查時應就所負責任範圍內之事項從事調查，並應製作報告，（二）持調查證赴各公署各公立機關調查檔案册籍，各該公署或機關之主管人員不得拒絕，並不得藏匿應被調查之案件（三六二）（三）在調查進行中，如發現被查公務員有危害人民生命財產之危險，認為有急速救濟之必要者，應即電呈核辦。

二　巡迴監察　監察使之設立及其組織，前已敍述，茲所討論者則爲其職權與作用。監察使之設，就監察院之解釋（三六三）其立法原意有二，其一，監察權之行使，實負有事前監督全國公務員行動，與夫除民衆疾苦之責任。至於事後糾彈，雖可由懲戒處分上，獲懲創之結果，而每一彈劾案之提出，大部在公務員違法失職之罪狀業經成立以後，國家之公務與當事之人民，均已受其損害，救濟實感後時。其二，吾國幅員之廣，各機關積弊之深，監察院監察委員事實上不能隨時在外巡視，耳目自有難週。故分劃監察區設立監察使，實爲地方現狀，與監察職權行使所需要。監察使實負有彈劾及查詢之責，其職權如下：（三六四）（一）得接受人民舉發公務員之違法或失職之書狀，但不得批答。（二）有與監察委員同等之彈劾權：所提之案應以書面，但遇緊急事項，得先以電報提出，事後補具事狀。（三）對於所派監察區內公務員違法及失職之行爲認爲情節重大，須急速救濟者，除提起彈劾案外，並得逕行通知該主管長官，予以急速救濟之處分，主管長官爲急速救濟處分者，於被彈劾人受懲戒時，應負責任。（四）爲行使職權得向所派監察區內，各官署及其他公立機關查詢，或調查檔案册籍，遇有疑問，該主管人員應負責爲詳實之答覆。監察使既爲常設，則須將監察情形隨時報告監察院，並應注意所派區內各官署及公立機關之設施，各公務員之行動及人民疾苦及冤抑等事項。

第三項　審計部與審計

第一目　審計部

監察院爲執行審計職務設有審計部，審計部（三六五）部長由監察院院長提請國府任免，秉承院長綜理全部事宜。政務次長常務次長之產生同部長，輔助部長處理部務。關於處理審計稽察重要事務，及調度審計協審稽察人員，以審計會議（三六六）之決議行之。審計部設三廳，分掌政府所屬全國各機關之事前審計，事後審計，稽察等事務。又設總務處，掌理文書統計會計庶務等事務。各廳處置廳長、處長、科長、科員等。置祕書、審計、協審、稽察、佐理員等另設會計主任一人，統計主任一人，辦理歲計會計統計事宜。必要時得聘任專門人員並得酌用僱員。審計協審稽察之任用，有資格之限制（三六七）當其在職中，不得兼任其他官職、律

師、會計師、或技師、或公私企業機關之任何任務。但另一方面，亦有非受刑之宣告，或懲戒處分者，不得免職或停職之保障。審計部於各省及直隸於行政院之市，設審計處，掌理各該省市內中央及地方各機關之審計稽察事務（三六八）其他不能依行政區域劃分之機關，經國民政府核准，得由審計部設審計辦事處。

第二目　審計

國民政府爲執行審計職務，早有審計院之設。民二十年二月監察院成立，審計院卽改爲部，隸屬於監察院。審計部之職權依現行監察院組織法（三六九）之規定，計有四項：其一，監督政府所屬全國各機關預算之執行，其二，審核各機關之計算及決算，其三，核定各機關之收入命令及支付命令，其四，稽察各機關財政上之不法或不忠於職務之行爲。

至於審計權與審計程序，在審計院時代卽依據十七年之審計法，審計法施行細則及其他法令（三七〇）俱見規章。及改部之後，仍相沿用，其改部後頒發法令之重要者有二，一卽二十一年七月暫行國家普通歲入預算事前監督辦法（三七一）要點有三：（一）中央各院部所管各普通收入機關，於每月十五日前依照國家普通歲入預算，編造次月份收入預算書送審計部備查。（二）財政部將各種歲入款項於收入機關解繳到部時，隨時通知審計部。（三）代理金庫之銀行，於審計部派員查帳時，將經管庫款之帳册，隨時交與檢查。一卽二十二年十二月之審計程序（三七二）對於審核解款書，報核聯，支付預算書歲入及歲出預算分配表；審核支付書命令聯，審核計算書類及稽察收入支出財產及庫存之手續，有詳細之規定。

二十七年五月重行公布審計法（三七三）依該法之規定：審計職權有四：一爲監督預算之執行，二爲核定收支命令，三爲審核計決算，四爲稽察財政上之不法或不忠於職務之行爲。茲分三點說明如次：

第一、行使審計職權之機關，在中央各機關及其所屬機關財務之審計，由審計部辦理。各省政府及直隸於行政院之市政府及其所屬機關財務之審計，由審計部就各該省市所設立之審計處辦理之。各特種公務機關，公營業機關，公有事業機關財務之審計，由審計處就各該組織範圍內所設之審計辦事處辦理之。其有未設審計

處或審計辦事處者，則由審計部直接或指定就近審計處或審計辦處辦理之。

第二、審計之方法，可分兩種。即事前審計與事後審計，事前審計即在財務行爲開始以前之審計。其一、各機關應於預算開始執行前，將核定之分配預算，送審計機關，其與法定預算不符者，審計機關應糾正之；此項分配預算，如有變更，應另造送。其二、財政機關發放各項經費之支付書，應送審計機關核簽，非經核簽，公庫不得付款或轉帳。各機關收支憑證，應連同其他證件送駐公庫或駐各機關之審計人員核簽，非經核簽，不得收付款項，但未駐有審計人員者不在此限，記帳憑證亦然。審計機關或審計人員核簽支付書，收支憑證，發現與預算或其他有關審計法令不符時，應拒絕之。事後審計乃在財務行爲發生之後的審計。駐有審計人員之機關，應將各項日報逐日送該審計人員查核。該審計人員對其各項簿籍，得隨時檢查，並與一切憑證及現金財物等核對。各機關於每月終了後，應依法分別編製各項會計報告，送該管審計機關或駐在該機關之審計人員查核。未駐有審計人員之機關，其收支憑證因特殊情形准予免送者，審計機關除就報告查核外，得派員赴各機關審核其所有之簿籍憑證及案卷。駐有或派赴各機關之審計人員，應將審核結果向該管審計機關報告。經決定後分別發給核准通知或審核通知於各該機關，經審計機關通知送審之機關於造送各項會計報告時，應將有關之原始憑證及其他附屬表冊一併送審。此項審核結果，應由審計機關分別發給核准通知或審核通知。各機關編製之年度決算應送審計機關審核，審計機關認爲符合者，應發給核准書。主管公庫機關及代理公庫之銀行，應將每日庫款收支詳具報告，逐日送該管審計機關或駐公庫之審核人員查核。主管公庫機關應按月編造庫款收支月報，并於年度終了時編造庫款收支年報，分別依限送該管審計機關查核。經理公債財物或特種基金之機關，應按月編造動態月報並於年度終了時編造年報，分別依限送該管審計機關。各級政府編製之年度總決算，應送審計機關審定。審計機關審定後，應加用具審查報告，由審計部彙核呈由監察院呈國民政府。除了事前事後之審計以外，審計機關並得爲隨時及必要之稽察。此項稽察，包括四點：一爲審計機關對於各機關之一切收支、現金、票據、證券、得隨時檢查之；二爲審計機關對於各機關之財物得隨時盤查，遇有遺失損毀等情事，非經審計機

關證明，其對於良善管理人應有之注意，並無怠忽者，經管人應負其責任；三為對於各種財務行為之監視，各機關營繕之程序及購置變賣各種財物之開標決標，點收，應通知審計機關派員監視，其不合法定手續或與契約章則不符者，監視員應糾正之。經管債券機關關於債券抽籤償還及銷燬收回之債券時，應通知審計機關，派員監視。四為審計機關對於各機關有關財務之行政事項，得調查之，認為有不當者，得隨時提出意見於各該機關。

第三、審計機關執行其職權之方式及其制裁。

審計機關執行職權之方式有二：一為駐在方式，即審計機關應派員赴各機關執行審計職務；二為送審方式，審計機關對於縣或有特殊情形之機關，得由審計機關通知其送審。但在此種送審辦法之下，仍應每年派員就地為抽查之審計。三為臨時審查方式：審計機關為行使職權，得派員持審計部稽察證向有關之公私團體或個人查詢或調閱簿籍憑證或其他文件，各該負責人不得隱匿或拒絕。遇有必要，並得知照司法或警察機關協助。

審計人員為行使職權向各機關查閱簿籍憑證或其他文件或檢查現金財物，各該主管人員不得隱匿或拒絕。遇有疑問，並應為詳實之答復。審計機關或審計人員為行使上述職權，必要時得臨時封鎖各項有關簿籍憑證或其他文件，並得提取其全部或一部。

審計人員發覺各機關人員，有財務上之不法或不忠於職務之行為，應報告該管審計機關通知各該機關長官處分之。並得由審計部呈請監察院依法移付懲戒。審計人員認為有緊急處分之必要時，應立即報告該管審計機關通知該機關長官從速執行之。該機關長官接到前項通知不為緊急處分時，應連帶負責。遇有應負賠償之責任者，審計機關應通知該機關長官限期追繳。如果負責者為機關長官時，審計機關應通知其上級機關執行處分。對於審計機關通知處分之案件，各機關有延壓或處分不當情事，審計機關應查催或質詢之。各該機關應為負責之答復。審計機關對於此項答復仍認為不當時，得由審計部呈請監察院核辦。如果情節重大，審計機關除依法辦理外，並得拒絕核簽該機關經費支付書。審計機關或人員對於各機機顯然不當之支出，雖未超越預算，亦得事前拒簽或事後駁覆之。

各機關接得審計機關之審核通知，應依限聲復。其逾限者審計機關得逕行決定。對於審計機關之決定不服時，得自接到通知之日起三十日內聲請復議。但以一次為限。審計機關對於審查完竣案件，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事，得為再審查。若發現詐偽之證據，經過五年後，仍得為再審查。各機關人員對於財務上行為應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除。審計機關如因被審核機關之負責人行蹤不明，致案件無法清結時，除通知其主管機關負責查追外，得摘要公告。並將負責人員姓名通知銓敍機關在未經清結前，停止敍用。

審計部應將每會計年度審計之結果編製審計報告書，並得就應行改正之事項，附具意見，呈由監察院呈報國府。

第九節　國民政府其他各直轄機關

二十年十二月國民政府組織法規定國民政府於必要時，得設置各直屬機關，直隸於國民政府。其組織以法律定之，茲分述如次：

第一項　軍事機關

國府直屬之軍事機關，戰前與戰事發生以來，變動甚大。茲分期加以說明。不過有關軍事機關之法令，大都未經發表，是以所述亦殊簡略。

第一目　戰事發生以前之軍事機關

一　軍事委員會及剿匪總司令部　民十七年北伐完成，國府於十一月七日明令裁撤軍事委員會。厥後九一八事變突起，外患日甚，軍事委員會有恢復之必要，國府乃於二十一年三月十一日公布軍事委員會暫行組織大綱，七月十六日復公布組織大綱（三七四）　軍事委員為全國軍事最高機關，其職掌為關於國防綏靖之統率事宜，軍事章制軍事教育方針之最高決定。軍費支配軍實重要補充之最高審核，軍事建設軍隊編遣之最高核審。

其組織設委員長一人，委員七八至九人，由中政會議選定，國府特任，此外，參謀總長，軍政部長，訓練總監，海軍部長，軍事參議院院長及該會各廳主任為當然委員，並由委員中互推三人至五人（三七五）為常務委員輔助委員長籌劃一切事宜。嗣後曾加副委員長閻馮二人。關於軍令事項由委員長負責執行，關於其他職掌事項，由委員長召集常務委員或委員以會議討論決定後，交由各主管部辦理，行政院院長得出席軍委會會議。該會設辦公廳第四廳，贊襄事務。

軍事委員會之下，有各綏靖公署（三七六）各衛戍司令部（三七七）及剿匪各路總司令部（三七八）各隸屬於軍委會，或隸屬軍委會委員長，分別掌理各地之綏靖衛戍及剿匪事宜。

國民革命軍總司令部，於十七年北伐完成後裁撤，但國府主席以兼陸海空軍總司令名義，直接支配國府所屬之參謀本部，及訓練總監部。迨剿匪軍事日形重要之時，中政會通過剿匪剿共，於必要地區設臨時總攬指揮機關決議辦法三項，交由國府訓令照遵（三七九）其內容如下：（一）在清剿匪共之區域，得由陸海空軍總司令設置行營指揮一切部隊；（二）在清剿匪共之區域，由國民政府訓令各省政府，關於政務應接受陸海空軍總司令行營之指揮；（三）在清剿匪共之區域，由中央黨部訓令各省黨部，關於黨務應接受陸海空軍總司令行營之處理。遂依此而成立豫鄂皖三省剿匪總司令部（三八〇）以統轄辦理。凡指調豫鄂皖三省剿匪之陸海空軍均歸總司令節制指揮外，所有該三省黨務及政務事宜，由中央特許統受者指揮辦理。

職是之故，匪區內之黨政要務幾皆由總司令支配，匪區日增，其權力日大，如其設江西地方整理委員會，以整理江西地方黨務政治軍事（三八一）；設四川善後督辦公署，以整理四川軍事善後（三八二）等，皆其明例。不寧唯是，即其下之各路總司令與綏靖公署亦多享有特大之權力，如贛閩粵湘鄂剿匪軍各路總司令部暫行組織大綱之規定；剿匪區間各該路總司令對本區內之黨政軍務有便宜處理之全權；關於黨政事務，各得附設機關處理，剿匪區內之綏靖公署，亦有同樣權力（三八三）。

二　參謀本部　參謀本部（三八四）直隸於國民政府，掌理國防及用兵事宜。其組織，置參謀總長一人，

綜理部務，統轄全國參謀人員，陸海空軍大學校，測量總局，（三八五）及駐外武官（三八六）參謀次長，輔助總長處理部務；本部設置各廳，分掌職掌，但於必要時，得組織各種委員長（三八七）及特業組，各廳長承總長次長之命，指揮所屬辦理其主管事務。

三　軍事參議院　軍事參議院（三八八）為軍事最高諮詢建議機關，其組織置院長一人，綜理全院事務；副院長一人，輔助院長處理院務；參議九十至一百八十人，諮議六十至一百五十人；上將參議不得過二十五人，中將參議不得過五十人，其參議諮議以曾任重要軍職，學識優長，勛望卓著，久在黨國服務之海陸空軍將官及上校分別充任。其職務，平時專備諮詢建議，並得担任點檢校閱演習屯墾，兵工及特派等事；戰時得選任為高級指揮官或其他相當職務。參議院為研究學術增益智能得設各種軍事研究會，委員由參議諮議分任，各研究會各置主任委員一人，由院長就委員中指定。軍事參議院總務軍事兩廳，總務廳設文書管理兩科，軍事廳設編纂調查兩科，分掌院內事務。

四　訓練總監部　訓練總監部於十七年十二月一日組織成立，（三八九）掌理全國軍隊教育及所轄學校教育并國民軍事教育事宜。其組織設總監一人，綜理全部事務；副監二人，輔佐總監處理部務；參事六人，審核法令章制並考查教育陳述意見。置總務廳，步兵、騎兵、砲兵、工兵、輜重兵、交通兵及通信兵七監，及國民軍教育與軍學編譯二處。此外於必要時得增設其他兵監，政治訓練處及臨時設立各委員會。

第二目　戰事發生後之軍事機關

一　戰事發生以來之變遷　抗戰發動以後，國民政府直轄之軍事機關，以軍事委員會為中心，而有不斷之調整。第一次係於二十六年九月八日由軍委會呈請國府准予備案經轉陳中央政治委員會核准，於軍委會之下，第一部（作戰）第二部（政略）第三部（國防工業）第四部（國防經濟）第五部（國際宣傳）第六部（民眾訓練）與國家總動員設計委員會，後方勤務部，衛生勤務部等。二十六年九月十七日，國府依中央常務委員會第五十一次會議之議決，訓令軍委會，由軍事委員會委員長行使陸海空軍最高統帥之權；並授權委員會對於黨政

設統一指揮。軍事委員會又相繼設立軍法執行總監部，農產、工礦、貿易三調整委員會，同年十一月間並在三委員會之下，設立水陸運輸聯合辦事處。

嗣以戰事日趨緊張，是年十一月十六日中央常務委員會第五十九次會議通過非常時期黨政軍機構調整及人員疏散辦法。其有關軍事委員會者計有五點：（一）中央黨部之組織、宣傳、訓練三部暫歸軍事委員會指揮；（二）第二部取消，其職掌與總動員有關係者，歸併國家總動員設計委員會辦理；（三）第五部取消，其職掌歸中央宣傳部辦理；（四）第六部以中央組織訓練兩部併入之；（五）軍事委員會其他單位之機構調整辦法，由參謀總長擬定之。

二十七年一月隨政府整個機構之調整，軍事委員會之組織亦有所變更。重要者約有三點：（一）中央黨部脫離軍委會而重歸於黨的系統；（二）第三第四兩部合併於經濟部及其他有關各部；（三）參謀本部及第一部併爲軍令部，第六部及政訓部合併爲政治部，訓練總監部改爲軍訓部。同年二月復由行政院與軍委會商訂調整軍事委員會有關行政之各附屬機關與行政院性質相同之附屬機關法，呈奉國院最高委員會核准。（三九〇）（一）農產、工礦兩調整委員會與資源委員會一律改隸經濟部，並以農產調整委員會歸併於農本局，但農產調整委員會職掌中關於農產輸出國外之貿易事宜，劃歸貿易調整委員會辦理；（二）原屬財政部之糧食運銷局歸併於經濟部之農本局；（三）貿易調整委員會及對外易貨委員會暨重慶行營管轄之禁煙督察處一律改隸財政部；（四）原屬經濟部之國際貿易局歸併於貿易調整委員會；（五）農產、工礦、貿易三調整委員會所設之運輸聯合辦事處改隸交通部；（六）禁煙委員會總會改隸內政部，軍事委員會委員長解除兼禁煙總監職務。自經此次調整以後，軍事委員會之職務，始逐漸偏於軍事方面。

二　現行之組織（三九一）　依摘軍事委員會組織大綱之規定：國民政府爲鞏固國防，統轄全國軍民作戰設置軍事委員會，直隸國民政府。設委員長一人，由陸海空軍大元帥兼任之，行使國府組織法第三條之職權，設委員七人至九人，由國民政府特任之，襄贊委員長，籌議國防軍事項。參謀總長、副參謀總長、軍政、軍

令、軍訓、政治四部部長及軍事參議院院長爲當然委員。設參謀總長一人，副參謀總長二人，由國府特任之。參謀總長爲軍事委員會幕僚長，襄助委員長指導軍事委員會所屬各院部會廳，處理一切職務，副參謀總長輔助參謀總長，處理一切職務，設軍令部、軍訓部、政治部、軍法執行總監部、後方勤務部、海軍總司令部，軍事參議院、航空委員會、撫卹委員會、辦公廳銓敍廳幷指揮軍政部。軍令部掌：（一）國防建設國軍作戰指導，陸海空軍之動員指導，及戰史之編纂；（二）後方勤務之籌劃運用指導，（三）情報及國際政情之蒐集整理；（四）參謀人員陸軍大學軍事測量及駐外武官之統轄。軍訓部掌：（一）全國陸軍之訓練整理校閱；（二）兵科學校之教育建設改進，（三）國民兵之教育規劃校閱。政治部掌：（一）陸海空軍部隊機關學校及國民兵之政治訓練；（二）陸海空軍部隊機關學校之宣傳；（三）戰區民衆組織訓練之指導協助。軍法執行總監部掌理軍隊之紀律及軍法之執行。後方勤務部掌：（一）兵站之設施；（二）糧彈燃料之補給運輸；（三）兵站衛生之設備管理。海軍總司令部掌理海軍之建設訓練及指導。軍事參議院掌理軍學之研究及建設。航空委員會掌理空軍之建設保育訓練及指揮，撫卹委員會掌理傷亡官兵之褒揚撫卹及其遺族之救濟。辦公廳掌：（一）命令文電之承轉及總務警衛；（二）部院會廳主管業務之聯繫及會報會議；（三）章制之審議承辦及顧問延聘；（四）不屬於各部院會廳之有關軍事事項。銓敍廳掌理全國陸海空軍人事之銓衡考績及獎懲。至於各院部會廳之組織另訂之。

第二項　其他機關

國民政府直轄之其他機關，在戰前設立現已撤消者，有經濟委員會及建設委員會。戰前國民政府爲促進經濟建設改善人民生計，設全國經濟委員會。該會於民國二十年初成立時，隸於行政院，其職權不過審定一切由國庫負担或輔助之經濟建設或發展計劃，呈請國府核准，其組織亦與後來微有不同。（三九二）至民二十二年之組織條例改隸於國府（三九三），其職掌則列舉爲國家經濟建設或發展計劃之（一）設計及審定，（二）應需經費之核定，（三）監督指導，及（四）特定建設或發展計劃之直接施實等事項，則較以前加大，其組織設

委員若干人，由國府特派、內政、財政、鐵道、交通、實業、教育各部部長，及其他有關經濟建設之中央機關主管長官為當然委員。委員會設常務委員五人主持會務，由國府就委員中指定；置秘書長一人，秘書技正等襄助之，必要時得延用顧問及專門人員。

全國經濟委員會得組織各組專門委員會，辦理專門事項，此種委員會，先後設立及固有機關改隸者，計有七省公路工程、衛生、教育、湖北隄工專款保管、農村建設、棉業統制、蠶絲改良、公路、水利、各省市汽車汽油合作，陝甘公路交通，江西合作基金保管等委員會及導淮委員會，廣東治河，黃河揚子江華北水利等委員會。（三九四）

全國經濟委員會又就所管事務，分設各處所辦理。先後設立者，計有秘書處、公路處、工程處、農業處、中央衛生設施實驗處、各區公路工程督察處、江西農村服務區管理處、全國學術諮詢處、及駐各地辦事處等處，工程局西北國營公路管理局等局，處局之下又有各所之設置。

建設委員會在十七年十月前直屬於國民政府，迨行政院成立後即改隸行政院，十九年十一月二十四日復由國府明令改隸於國民政府。現行建設委員會（三九五）之職權，則有：（一）遵照實業計劃擬製全國建設事業之具體方案呈國民政府核辦；（二）國民建設事業有請求指導者，應為之設計，及（三）辦理經國府核准試辦之各種模範事業。其組織由委員組成，委員除行政院各部會長官為當然者外，由國府聘定若干人充任，就中任命委員長副委員長各一人。委員會每半年開全體委員會一次，由委員長召集，如有重要事項，得由委員長隨時召集會議，委員長特任，承國府之命，依全體委員會之決議，綜理會務監督所屬職員及各機關；副委員長輔助之，且為委員長不能執行職務時之代行者。建委會置總務設計及事業三處，各有其特定職權。此外設秘書長一人，秘書參事若干人，各科設科長科員技正技士等；其辦理設計事項時，得聘用專家顧問。

建設委員會於調查設計或試辦事業有必要時，得設附屬機關，計已設立者有法規、預算、統計、圖書、臨科等委員會，電氣試驗鑛業試驗等所，模範灌溉管理局等等。（三九六）

目前國府直轄之其他機關，茲分述如次。

第一目　政務官懲戒委員會

政務官懲戒委員會，（三九七）依公務員懲戒法之規定，掌管政務官之懲戒事宜。其組織由國府委員中推定七人至九人爲委員，設常委一人，由委員中推定，執行日常事件。委員會每星期開會一次，必要時得由常委召集臨時會，開會時應由委員三人以上之出席，以常委爲主席。設秘書處，承辦交付懲戒案件（三九八）會議議決案應報告國府以命令執行　遇有應行委託調查及其他對外行文事由常委交秘書處以公函行之，必要時得報告國府以命令行之。

第二目　稽勳委員會

自勳章條例頒佈後，爲審核勳章起見，於三十年十月設稽勳委員會。（三九九）置委員十一人至十五人，以內政部長，外交部部長，僑務委員會委員長，銓敍部部長爲當然委員。其餘七人至十一人，由國民政府遴聘，幷設常務委員三人，由委員中自行推定。並設秘書幹事等人員，處理日常事務。

第三目　中央研究院

中央研究院（四〇〇）爲全國最高學術研究機關，其任務爲從事科學研究與指導聯絡獎勵學術之研究。其組織設院長一人，特任，綜理全院行政事宜；總幹事一人，承院長之命處理全院行政事宜　。設評議會（四〇一）除以院長總幹事及直轄各研究所所長爲當然評議員外，由國民政府聘任評議員三十人至五十人組織之，院長爲評議會議長。並設數學、天文、物理、化學、地質、動物、植物、氣象、哲學、教育學、中國文學、歷史語言、法律、經濟、醫藥、藥物學、體質人類學、工學、心理學、地理、考古學、民族學等二十二研究所，必要時，依評議會之決議，增設其他研究所或研究室。但目前實際已成立者不如上舉之多。

第四目　國史館籌備委員會

國史館籌備委員會（四〇二）直屬於國民政府掌理國史館成立前各種籌備事宜，於二十九年三月正式成立，設

主任委員一人，委員六人，均由國民政府主席就國民政府委員中指定之，設總幹事一人，副總幹事一人，由委員會聘定之，承主任委員之命，處理本會一切事務。設第一第二兩組，各設主任一人，幹事三人，由主任委員派充之，承主任委員之命，及總幹事之指導分掌各組事宜。設編審六人；因事務需要，得酌用事務員六人至十人。

第五目　總理陵園管理委員會

總理陵園管理委員會（四〇三）之職責爲：（一）護衛陵墓；（二）管理陵園，（三）辦理陵墓工程及陵園建設，（四）辦理陵園農林事業及（五）指導陵園內新村之建設，其組織由國府特派委員若干人，就中指定常務委員五人執行會務。委員會議決各案交常委會執行。常委會之下，設園林設計委員會，及總務、警衛兩處；其總務處設文牘、會計、事務三課及工程園林兩組；其園林組分設森林園藝兩股。各處課組股分別置委員，處長，主任，工程師技師等以處理事務。

第六目　西京籌備委員會

西京籌備委員會（四〇四）成立於二十一年五月，設委員長一人，委員十五人至二十五人，由國民政府聘任之。設祕書處，置簡任祕書長一人，簡任或薦任祕書二人至三人，簡任技正一人，薦任技師二人至四人，並設主任科員，科員，技佐辦事員等人員，必要時得聘請專家爲專門委員或顧問。
會址設於西京，並於國民政府所在地設辦事處。

註（一）見中央黨務月刊三。
（二）見中央黨務月刊一〇
（三）見中華民國法規彙編編一，頁四七。
（四）國民會議組織法（二〇・四・二四）國民會議代表選舉法（二〇・一・一）及選舉法施行法見國府公報（二〇・一・二〇）參考國民會議實錄及國民會議紀要（中央黨務月刊三四）。

（五）原文見國府七八六。

（六）政治會議暫行條例（一七・一〇・二五）政治總報告。

（七）此外更規定「政治會議委員，除特別緊急重要事件經本會議之許可得派人代表列席報告外，平時不得派代表出席」，此項規定，直至二十四年十二月之條例，始被删去。

（八）中央執行委員會政治會議條例，十八年四月五日中常會通過，五月六日中常會修正。見中央黨務月刊一一。

（九）中央執行委員會政治會議條例，一九・三・四，三屆三中全會修正通過，一九・一一・二四，三屆中執委會一一六次常會增訂。見中央黨務月刊二九。

（一〇）關於此點，只將政治會議名額不得超過中央執監委員總數之半，改爲三分之二。三屆五中全會通過之中央政治會議組織條例修正案見中央黨務月刊三五。

（一一）中央執行委員會政治委員會組織條例（二四・三・一二）五屆中執委會第一次常會通過，中央黨務月刊八九。

（一二）見黨務法規彙編第二編頁三七——八，二十八年一月中央執行委員會祕書處編印。

（一三）十八年條例有政治報告組，經濟、外交、財政、及其他專組；十九年加教育組，二十年同。

（一四）黨務法規彙編第二編頁四一——二。

（一五）自十七年十月條例即有此項，直至二十四年十二月組織條例始行删去。

（一六）十七年十月與十八年條例無此項。

（一七）十七年十月條例爲國府委員，各院院長及委員，各部部長，各委員會委員長，各省政府委員主席及廳長，各特別市市長，駐外大使特使公使及特派官吏之人選。十八年條例同，又加副院長。十九年條例改爲國府席及委員，各院院長，副院長及委員，及特任特派之官吏。二十年條

例因之。二十四年條例改爲特任特派官及吏政務官。

（一八）二十四年條例始加此一項。

（一九）見孔憲鏗：五院政府研究集。

（二〇）國防最高會議組織條例（二六·八·一二）五屆五十次中常會備案（二七·六·九）第八十次中常會修正。以下按修正條例說明。國防最高會議與二十五年七月五屆二中全會所決議而從未成立之國防會議不同。關於國防會議之種種，參閱本書初版上册頁三二二——三三。

（二一）原條例對於「各部部長」採列舉法，即「組織部，宣傳部，民衆訓練部各部部長」。

（二二）原條例對於各部部長採列舉法，即「內政部、外交部、財政部、交通部、鐵道部、實業部、教育部各部部長」。

（二三）原條例爲「軍事委員會副委員長，常務委員；參謀本部總長；軍政部海軍部部長；訓練總監部總監，軍事參議院院長」。

（二四）此係修正條例所增加；另原條例尚有「全國經濟委員會常務委員」一項，修正時亦删去。

（二五）原條例本項爲「其他與國防有關重要事項之決定」。

（二六）原條例對於會期未加規定。

（二七）原條例與修正條例尚有一區別，即原條例規定「本條例由中央政治委員會通過施行之。」修正條例則改爲「本條例由中央執行委員會通過施行」。

（二八）引該次會議宣言，見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁九二四。

（二九）國防最高委員會秘書廳組織規程，見中央戰時法規彙編下册頁六，（江西省政府編）。

（三〇）見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁一〇七六——七。提案理由如下：「凡政治經濟之設施，必經設計執行考核三者之程序，不有精密之設計，無以利事業之進行，不有切實之

考核，未由察行之進度。且在計劃實施之際，尤貴有因時改進之宜，擧凡人事經費諸端，會爲事責成斷聯繫，故設計執行考核三部分工作，尤賴隨時隨地，相濟相成。近代國家趨重於計劃政治，計劃經濟，關於設計之組織，考核之制度，日益詳備，我國近年以來，建設事業日繁，中央黨政各機關，亦有各種設計人員或組織之設置，惟無整個之體系，遂鮮分工合作之效能，且乏通盤籌劃之功用。至於考核工作，除其上級主管機關外，別無綜核之司，相互之間，缺乏聯系，遂致一切設施，進度遲滯，成效難期。爲救正上述之缺點於最高國防委員會設置中央設計局，主持全國政治經濟建設之設計及審核，下設各種專門委員會，將現有之各項設計組織及中央政治委員會之各專門委員會合併於內，以收人才集中之效。並由中央設計局，主持預算之審定，使計劃與預算不致分離，另設置黨政工作考核委員會，主持黨政機關工作、經費、人事之考核，與中央設計局，確切聯繫，以矯設計執行考核分立之弊，樹行政三聯制之基，擧近代計劃政治計劃經濟之實，庶可收綜覈名實之效，而應抗戰建國之要求。

（三一）兩大綱均見黨政工作考核委員會編：行政三聯制文告法令輯要頁五五——六及頁五七——七〇。

（三二）參看中央設計局預算委員會組織規程三十二年三月二日國防最高委員會備案，見同上書頁五六——五七。

（三三）參看黨政工作考核委員會組織大綱第八條以下，黨政工作考核委員會中央黨務考察團組織規程黨政工作考核委員會中央政務考察團組織規程黨政工作考委核員會各省市黨政工作考察團組織規程（均三十年四月十四日奉委員長核准施行），見同上書頁五九——六六。

（三四）參看黨政工作考核辦法（三〇・六・一六）國防最高委員會第六十次常務會議通過。見國府渝三七四及行政三聯制文告法令輯要頁八八以下。

（三五）參看國防最高委員會組織大綱第一條。又二十六年八月十九日總動員法公布後，即發表總動員會主任委員及副主任委員，皆爲國防最高委員會執行委員。後又有國家總動員設計委員會，屬軍事委員會。但自中央設計局及國家總動員會議相繼成立後，已無此類機關。

（三六）依（二八・三・一二）國防最高委員會公布國民精神總動員實施辦法（見中央執行委員會秘書處編黨務法規彙編第一次補編第一篇頁七三以下）之規定：精神總動員會以國防最高委員會委員長兼任會長，行政院院長兼任副會長，中央黨部秘書長，組織部社會部宣傳部宣傳部內政部政治部各部部長及新運總會總幹事爲當然委員。注重審定計劃，考核工作及督導各級主管精神總動員機關之實施。二十八年四月又公布國民精神總動員會組織大綱，會長副會長仍舊，但增加經濟教育兩部部長爲當然委員，設秘書處。（見同上法規彙編第二次補編第一篇頁九三——四）。二十九年三月修改組織大綱及實施辦法，規定其業務由社會部辦理，餘無大變更。三十一年七月以後，歸併國家總動員會議。

（三七）二十八年九月間施立，設團長一人，由國防最高委員會秘書長充任；團員由中央政治委員會各專門委員會副主任委員，國防最高委員會秘書廳第二三兩處處長，國民政府主計處歲計統計兩局局長，行政院政務處長，監察院指派委員二人，審計部第三廳廳長銓敘部甄核司司長及建設事業專款審核委員會指派秘書一人充任。其職務爲關於各機關實施第二期戰時行政計劃工作進展之實施考察，工作報告之審核及其增進人力物力財力經濟使用之研究等事項。詳可參看二十八年八月九日公布之第二期戰時行政工作考核團組織規程。見雲南民政月刊第七期。此項考核團自黨政工作考核委員會成立後即已裁撤。

（三八）二十九年二月成立。設主任委員一人，由經濟部部長兼充，委員若干人，由國防最高委員會秘書廳第二處處長，中央執行委員會秘書處秘書，軍委會辦公廳秘書處副處長，財政部物資處處

長，軍令部第一廳第二處處長，政治部秘書長，軍法執行總監部高級軍法官，戰地黨政委員會政務組組長，中央調查統計局副局長，軍委員調查統計局副局長尤任，以主持對敵經濟封鎖事項。參看國防最高委員會二十九年二月十四日國文字第七五五一號訓令，見湖北省政府公報四〇五期。現聞已裁撤。

（三九）於行政院經濟會議成立後撤銷。

（四〇）組織規則見（三二・一〇・一九）重慶中央日報及憲政建設重要文獻彙編頁一四九——一五〇中央宣傳部編。

（四一）國民政府組織法（一七・一〇・九）國府九九。

（四二）國民政府組織法（一九・二・二四）國府六三一。

（四三）國民政府組織法（二〇・六・一八）國府七九八。

（四四）國民政府組織法（二〇・一二・三〇）國府九六四。

（四五）修正（二一・三・一五）國府洛二；（二一・一二・二六）國府一〇一四，（二三二〇・一七）國府一五六七及（三一・一二・一二）國府渝五二六。

（四六）國府渝五七四。

（四七）（三二・九・一五）國府渝六一〇。

（四八）參看以下各段。

（四九）（二〇・一二・一二——二二）中央黨務月刊四一。

（五〇）見中央黨務月刊八九。

（五一）見中央黨務月刊四一。

（五二）該法規定國民政府主席，五院院長副院長為當然委員。

(五三)見中央黨務月刊四一。

(五四)國民政府委員隨從官吏條例(一七・一〇・二三)國府二。

(五五)國民政府會議規程(二〇・六・二〇)國府八〇三。

(五六)國民政府委員會會議規程(二一・一・二三)國府九八五。

(五七)(一)、(二)、(三)爲歷次組織法所共有。(四)自二十年訓政約法加此一條。(五)亦由訓政約法及二十年六月組織法加此一條,但十二月組織法卽删去。此外公布法律發布命令,十七年及十九年之組織法不過視爲國府行使職權之手續,而二十年之兩組織法則列爲職權之一。

(五八)國民政府文官處組織法(三一・八・七)國府渝四九〇。又,在此以前稱「條例」,(一七・一〇・二三)國府二,修正(一七・一二・三)國府四三;(一八・四・一〇)國府一三八及(二四・五・二九)國府一七五四。

(五九)國民政府參軍處組織法(三一・四・二七)國府渝四六一。修正(三一・一〇・一五)國府渝五〇九。其前稱「條例」(一七・一〇・二三)國府二,修正(一八・四・二二)國府一四八。

(六〇)簡章見國府六七四;修正,國府七四一。

(六一)組織法(一九・一一・二五)國府六三二;修正(二〇・六・二九)國府八一〇;及(二三・五・二二)國府一四四三及(二九・九・一九)國府二九四。

(六二)行政院組織法(一七・一〇,二〇)國府一;修正(一九・六・一〇)國府四九二;(一八・七・三一)國府二三一;(二一・八・三)國府洛一六;組織法(二五・五・一二)國府二〇四六。(二七・一・一四)國府渝一四;組織法(三一・一〇二)國府渝六一〇。

(六三)依訓政約法及國府組織法。院長副院長與國府委員關係之沿革,詳見前。

(六四)行政院會議規則(一八・三・五)國府一一〇;及(二五・九・一八)國府二一五六。

（六五）依行政院派員視察地方暫行章程（二五・二・二八）國府一九八五。視察員之任務爲：（一）宣達行政院施政方針，視察各級地方政府行政，（二）視察行政督察專員辦事情形，（三）考詢各項人員政績，（四）調查國民生計及經濟狀況，及（五）處理特別交辦之政治或經濟事項。餘詳該章程。

（六六）見行政院組織法。

（六七）卽內政、外交、軍政、海軍、財政、實業、交通、鐵道諸部，蒙藏僑務兩委員會及衛生署。

（六八）行政院組織法（三二・一〇・一）國府渝六一〇；又，（二七・一・一四）曾修改一次，國府渝一四。

（六九）內政部組織法（三一・六・八）國府渝四七三；又過去公布及修正：（一七・一二・八）國府四〇；（二〇・四、四）國府七四〇；（二五・七・一四）國府二一〇〇；（二七・二・一一）國府渝二三；（二七・四・一六）國府渝二五；（二七・四・三〇）國府渝四五；（二七・一二・八）國府渝一〇八；（六・二・九）國府渝一二六；（二九・一〇・二）國府渝三〇；（三〇・九・　）國府渝一二九四。

（七〇）外交部組織法（三二・一二・八）國府渝六三〇；又過去公布及修正：（一七・一二・八）國府四〇；（二〇・二・二一）國府七〇六；（二五・一〇・二二）國府二一九二；（二八・九・一〇）國府渝一八六；（三二・七・一〇）國府渝五八六。

（七一）軍政部組織法（三一・四・一八）國府渝四五八；過去公布及修正；（一七・一一・二一）國府二五；（二七・六・四）國府渝五五；（二七・二・二三）國府渝一〇四；（二九・二・二二）國府渝二三四；（二九・六・三）國府渝二六三；（三〇・二・一八）國府渝三三七。

（七二）財政部組織法（三二・三・三一）國府渝五五七；又過去公布及修正：（一七・一二・八）國

府四〇；（一八・五・九）國府一六一；（二〇・二・二一）國府七〇六；及（二五・七・一四）國府二一〇〇（二九・三・二六）國府渝二四三；（三〇・一〇・二四）國府渝四一七。

（七三）經濟部組織法（二七・七・三〇）國府渝七一；又（二七・一一・一四）公布，國府渝一四；修正：（二九・一〇・二）國府渝三〇一；（三〇・一〇・二四）國府渝四一七。

（七四）教育部組織法（三二・一二・三）國府渝六六；又，過去公布及修正：（一七・一二・八）國府四二；（一八・一〇・一）國府二八四；（二〇・二・二一）國府七〇四；（二〇・七・六）國府八一六，（二二・四・二三）國府一一一三；（二四・五・一六）國府一七四五；（二五・一〇・三一）國府二一九二；（二九・一一・一六）國府渝三一〇；（三二・一・七）國府渝五三四。

（七五）交通部組織法（三二・七・一四）國府渝五八八；又，過去公布及修正：（一七・一二・八）國府四二，（一九・二・四）國府三八七；（二〇・二・二一）國府七〇五（二五・一一・三）國府二一九四；（二七・一・一四）國府渝一四；（二七・三・八）國府渝二九；（二七・七・三〇）國府渝七一。

（七六）農林部組織法（二九・五・二）國府渝二五七；修正：（二九・一〇・一一）國府渝三〇〇。

（七七）社會部組織法（二九・一〇・二）國府渝三〇〇；修正：（三〇・二・二四）國府四一七。

（七八）糧食部組織法（三〇・七・四）國府渝三七六；修正：（三一・九・二二）國府渝五〇三。

（七九）司法行政部組織法（三二・二・一三）國府渝五四四；過去公布及修正：（一七・一一・一九）國府二三；（一八・四・一七）國府一四四；（二五・一一・三）國府二一九四，（三一・七・二八）國府渝四八七。

（八〇）蒙藏委員會組織法（二九・一二・二六）國府渝三一九；過去公布及修正：（一八・二・七）國

府八七；（二一・七・二五）國府洛一五；（二五・一一・五）國府二一九六；（三一・九・二二）國府渝五〇三。

（八一）僑務委員會組織法（一八・一一・五）國府八七；（二〇・一二・七）國府九四四；（二一・八・一三）國府洛一七；（二五・一一・五）國府二一九六。又，（三一・五・一三）國府渝文字五四一號訓令：「自太平洋戰事發生，僑民回國人數甚衆，關於回國僑民投資與辦實業之指導及回國僑民生計之輔導協濟事項，極關重要。僑務委員會在抗戰期間，應特別注重此兩項業務。其對於各地領館之指示，仍應咨請外交部轉行，以資聯繫，而免紛歧。」國府渝四六五。

（八二）振濟委員會組織法（二九・一二・一一）國府渝三一八；過去公布及修正（二七・二・二四）國府渝一八六；（二七・一二・八）國府渝一〇八。

民國十七年夏，因西北各省災情重大，政府特頒明令設立賑務處，直轄於國府，掌理各災區賑濟及善後事宜。又置賑款委員會，凡賑款之募集保管及其分配使用，須經其議決。次年，各省相繼告災，復先後成立豫、陝、甘、晉、冀、察、綏及兩粵各賑災委員會，分任辦理各該省賑務。嗣爲統一事權計，將各委員會分別結束，改組賑災委員會，並將賑款委員會裁併。厥後賑災委員會復縮小範圍，改組爲賑務委員會，隸屬於行政院，賑務處亦經國府明令撤銷。至賑務委員會之職掌，卽爲辦理各災區賑務事宜。

（八三）衞生署組織法（二九・四・一七）國府渝二五〇，過去公布及修正：（一七・一一・二四）國府三五；（二〇・四・四）國府七四〇（以上設部時代）（二四・九・九）國府一九四一；（二五・一二・一九）國府二二三三。

（八四）地政署組織法（三一・六・九）國府渝四七三。又，（二〇・四・六）曾核准中央地政機關籌備處組織規程，但後卽廢止。見國府一九二二及一九四九。

（八五）國府渝一四。又，（二七・一一・二四）下令設立振濟委員會，但係「隸屬於行政院，其地位等於院屬之委員會。依國民政府組織法第二十條規定組織之。」（見國府渝字第六六號訓令，原令及組織法均見國府渝二六。此項振濟委員會即由十九年一月行政院所屬之賑務委員會改組成立。

（八六）設立經濟作戰部，原經濟部改爲工商部。

（八七）（三一・四・二七）修改組織法第十九條，改稱「調查組」，餘仍舊。

（八八）按當時之國府組織法（二〇・一二・三〇）第二十條規定：「行政院設各部，分掌行政之職權，關於特定之行政事宜，得設委員會辦理之」。依當時國府命令，振濟委員會應爲院屬之委員會（原令見國府渝二六）但其後情形漸變。（三二・一〇・一）之行政院組織法，將振濟委員會與其他部會幷列，現已取得與其他各部會同樣之地位。餘詳正文。

（八九）原案見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁一〇七八。

（九〇）見原案。按：原案幷建議增設經濟作戰部，而將原有之經濟部改爲工商部，但未實行。

（九一）經濟會議有組織大綱，但未見公布。以上請參看（三〇・一二・九）昆明中央日報。

（九二）國府渝四五二。

（九三）國家總動員會議組織大綱（三一・四・二五）國府渝四六〇；國家總動員會議組織條例（三一・七・二七）國府渝四八七；修正（三二・三・一一）國府渝五五二。

（九四）兩者之區別，在於前者稱「組織大綱」，由國防最高委員會函請國民政府，以訓令達各機關。後者稱「組織條例」，由國民政府明令公布。兩者除文字上之出入外，其基本差異，在於第十六條之規定，前者定：「本大綱經國防最高委員會議決通過後施行」；後者定「本條例自公布日施行」。

（九五）組織大綱及條例第一條。又，國家總動員法第二十九條規定：「本法實施時，應設置綜理推動機

關，其組織以法律定之。關於國家總動員物資及業務仍由各主管機關管理執行」。

（九六）組織大綱對於本項定爲「審査」，并有「法令」，（三一・七・二七）組織條例仍採「審査」一辭，並改爲「……方案計劃與法案命令。」（三二・三・一一）修正如今文。

（九七）組織大綱及（三二・七・二七）組織條例尚有「并考核其成績」，（三二，三・一一）始删去。

（九八）組織大綱規定爲：「本會議對外不行文，一切決議由行政院行之。但關於事務之處理，得用會函或處函」。（三一・七・二七）組織條例末段改爲「會議公函或處組公函」。（三二・三・一一）改爲今文。

（九九）原案見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁一〇二八——一〇三〇。

（一〇〇）國府渝二九四。

（一〇一）（三〇・四・一九）行政院致國防最高委員會秘書廳勇字第六二〇九號公函，見國府渝三六三。

（一〇二）國府渝三六三。

（一〇三）（三〇・八・八）國府渝文字第七二四號訓令，見國府渝三八六。

（一〇四）國府渝三五二。

（一〇五）令見國府渝四八一，修正暫行辦法見行政院水利委員會季刊二三期合刊頁三六。

（一〇六）組織條例（二一・五・一六）國府洛八，又，（二四・二・一九）國府一九〇〇。

（一〇七）暫行組織條例（二三・二・一七）國府一三六六，及（二三・一〇・二）國府一五五五，修正（二五・一一・六）國府二一九七。

（一〇八）原附設於政整會，組織規程（二三・一二・二二）國府一六二三；修正（二四・一・一九）國府一六四四。後政整會撤銷，改附設於行政院，組織規程（二四・一〇・三一）國府一八八

六，修正(二四・一二・七)國府一九一六，及(二四・三・七)國府一九九一。(皆院會令布。)

(一〇九)未見原條組織條例，茲從略。

(一一〇)組織條例(二九・九・六)國府渝二九〇。

(一一一)組織規程，行政院仁肆第二七六一號公布(三二・二・六)渝六卷二號於行政院公報。

(一一二)組織規程(六・一・一四)行政院公布，未得原件，茲從簡。

(一一三)組織規程(二九・七・三〇)行政院公布(二九・八・五)呈奉國府核准。見糧食管理法規頁一——二，民國三十年七月糧食部編印。

(一一四)組織規程(三一・一・三一)；又，敵產管理辦法(三一・一・三一)均見外交部公報十五卷一至六號。合刊。敵產處理條例(三一・一・一)國府渝四二八。

(一一五)章程於(二一・三・一)院令公布，國府洛二，但未成立，

(一一六)行政院院令公布之暫行規程(二四・一一・九)國府一六六三；(二四・八・一三)國府一八二〇；及(二五・二・五)國府一九六五。

(一一七)院令公布之暫行規程(二五・二・六)國府一九六五。

(一一八)組織條例(二八・四・一一)國府渝一四三；修正：(六・五・一九)國府渝一五四；(六・一二・二七)國及渝二一七；(二九，五・六)國府渝五五。

(一一九)未見組織條例，茲從略。

(一二〇)組織規程(二九・一〇　一九)國府渝三〇二；修正：(三〇・一・二一)國府渝三三二；(三〇・五・二四)國府渝三六五。

(一二一)(三二・一二・一五)行政院公布，見行政院公報渝七卷一期。

(一二二)國府財政委員會組織大綱於一八・一・二九公布，一九・七・五・國府明令撤銷，二〇・一

一•一二及二一•一二組織大綱後經兩度公布，現今之全國財委會組織條例係（二一•一一）公布者，始隸屬行政院，國府洛一一。

（一二三）整理內外債委員會章程（一八•二•六）國府八六；修正（一九•一二•四）國府六四一。

（一二四）暫行組織規程（二四•一二•一四）院令公布，國府一九二二。

（一二五）組織規程（二四•一二•一四）國府一九二二，修正（二五•一•一八）國府一九四九。

（一二六）參看三十年十二月八日國府渝文字一二六七號訓令，國府渝四二一。

（一二七）組織規程（二八•四•六）行政院院令公布，國府渝一四八，嗣曾加於充實調整（二八•五•八）國府渝二六號訓令，國府渝一五二。

（一二八）戰時公債勸募委員會組織章程（二九•七•五）行政院公布，見貴州省政府公報八卷九期。

（一二九）立法院組織及修正：（一七•一〇•二四）國府一；（一九•七•七）國府五一六；（二二•五•一一）國府一一二八；（二五•一〇•二九）國府二一九〇；（三〇•一•一七）國府渝三二八；（三〇•五•一七）國府渝三六三。

（一三〇）此依二十年十二月國民政府組織法之規定而言，前日十七年十月與十九年十一月之組織法規定由院長提請國府任命，二十年六月組織法規定由院長提出人選由國府主席提請國府依法任免。

（一三一）修正（二一•一二•二六）國府一〇一四。

（一三二）現行國府組織法始明有此但書之規定。

（一三三）二十年十二月組織法因半數由民選之故，曾改定爲五十八至一百人；嗣後二十一年十二月二十六日組織法修改，民選取消人數仍舊。

（一三四）見立法院公報及立法院五週年來，第六、第七及第八週年立法工作統計及工作概況。

（一三五）一九年十一月與二十年六月國府組織法有同樣規定

（一三六）（三〇・一〇・二〇）國府渝文字第九六五號訓令，國府渝五一一。

（一三七）立法院考察團規則（三一・五・七）立法院公布，立法院公報一二二。

（一三八）見立法院組織法及立法院各委員會組織法（一七・一二・二六）國府五四。修正（三〇・一・一七）國府渝三二八。

（一三九）十七年十月立法院組織法並無軍事委員會，十七年十二月八日立法院第一次會議，始議決增置軍事委員會，以故二十二年五月之立法組織法，軍事委員會，亦被列舉。

（一四〇）憲法草案起草委員會組織條例（二二・二・六）國府一〇九九。

（一四一）見國府一八。

（一四二）見國府一七三四。

（一四三）立法院歷年開事次數表：（見立法院五年來，第六、第七週年立法工作統計）按每星期至少開會一次，所以不及五二者以有暑假之故。

（一四四）各院提出之議案，未經議決前，得隨時提出修正或撤回原案。

（一四五）卽（一）報告事項後未到討論議案前：（二）一案議決後其他議案未開議前，或（三）依照議事日程議畢各案後未經宣告散會前。

（一四六）普通「須」翌日舉行，「必要時」得同日舉行。

（一四七）一二兩讀不同，與第三讀自亦有別。

（一四八）普通「應」於翌日舉行；「主席得酌量情形」同日舉行。

（一四九）修正案被否決時就原案取決之。修正案與原案皆不通過時，倘該案係屬不得放棄者，復發交專任委員會另行起草。

（一五〇）「其他重要國際事項」依錢端升先生之解釋，爲條約及其他中央政治委員會認爲應經立法院審

議之重要國際事項。（見比較憲法增訂本）。

（一五一）（二七・四・一二）國府渝文字第一六二號訓令，國府渝四五。

（一五二）立法院歷年已結案件分類統計表（此表根據立法院五週年來，第六，七，八週年立法工作統計及工作概況作成。立法院公報及政治成績統計節均可參考）

年別＼案別	法律案	預算案	條約案	其他	總計
第一週年	一六〇	一七	六	一〇	一九三
第二週年	一二三	一二	七	五	一四七
第三週年	九六	二一	五	四	一二六
第四週年	九五	一〇	二	六	一一三
第五週年	六三	二三	一		八七
第六週年	五七	二七	一一		九五
第七週年	一二三（包憲草）	三七	一一		一七一
第八週年	一〇四	四四	一二		一六〇
八年來（各案總數）	八二一	一九一	五五	二五	一〇九二
八年來（各案百分數）	七五強	一七強	五強	五強	

（一五三）見國民政府年鑑第二編第二章。三十三年三月版行政院編，又，大赦案及媾和案均未發生、但二十四年立法院工作報告，大赦條例案及釋放政治犯案均例爲大赦案項。
（一五四）（一八・五・一四・）國府一六六。
（一五五）均（三二・六・四）國府渝五七六及行政院公報渝六卷七期。
（一五六）（二一・一六・二三）四屆中執委會二五次常通過；（七・一四・）二八次常會修正；（二二・四・二〇）六七次常會修正。條文見國府一六及一一二二。
（一五七）各提案機關呈請政治會議決定原則時，如已有全文草案者，應附其草案。
（一五八）中央政治會議於十七年十一月決議，「立法院爲全國立法之總滙機關，舉凡立法事項，均應歸其釐訂，嗣後關於立法原則，應先經政治會議議決，而法規之條文，則由立法院依據原則起草訂定」。
（一五九）參看（三一・六・一〇）國府渝文字第六二九號訓令，見國府渝四七四。
（一六〇）詳見法律施日期條例及法律施行達到日期表（二一・一二・一三）國府一〇一二。
（一六一）（二八・九・一六）國府渝字一五九號訓令，國府渝一八九。
（一六二）見中華民國法規彙編
（一六三）國防最高委員會組織大綱第八條規定：「國防最高委員會委員長，對於黨政軍一切事務，得依平時程序，以命令爲便宜之措施」。
（一六四）財政部歷年辦理概算除遵照當時會計則例外，民三會計法亦得援引適用。
（一六五）（一九・二・二六）國府四〇六。
（一六六）（一九・一二・二七）國府六六〇。
（一六七）（一一〇・一一・七）國府六九四。

(一六八)中華民國二十年度國家普通歲入歲出總預算(二一·四·六)國府洛六。

(一六九)(二〇·一·二)國府九一六。

(一七〇)國府九一七六。

(一七一)章程修正(二三·四·二)國府一四〇一;及(二三·八·二〇)國府一五二〇。標準修正(二一·七·一三)國府洛一四;及(二三·三·八)國府一〇七四。

(一七二)處理辦法及收文辦法(二三·一·六)國府一六〇三。

(一七三)二十一年度預算未經正式議決;二十二年度預算於年度前由中央公布施行;二十三年度普通歲入歲出總預算(二四·一·二三)國府一六四七; 二十四年度國家普通歲入歲出總預算(二四·六·三〇)國府一七八一;二十五年度(二五·七·一)國府一一〇九〇。

(一七四)(二一·九·二四)國府洛二一。

(一七五)(二六·四·二七)國府二二三九,預算法施行細則(二七·九·二一)公布,國府渝八六。

(一七六)(二七·四·四)二十八年度預算暫依預算章程辦理令 見國府主計處編;國民政府主計法令彙編上册第二類歲計法令頁一八五——六。

(一七七)(六·六·二二)國府渝一六五及一六六。

(一七八)(二九·四·八)國府渝二四七及(二九·九·六)訓令,國府渝二九一。

(一七九)(三〇·八·二〇)國府渝三八九。

(一八〇)分見(二七·一二·五) 國府渝一〇七;(二八·四·一二) 國府渝一四四;(二九·四·八)國府渝三四七;(二九·一二·二一)國府渝三二〇;(三一·一二·一七)國府渝三二八。

(一八一)(三一·五·一二)國府渝四六五,行政院公報五卷五期;修正(三二·七·一五)行政院公

報六卷八期。另有三十二年國家總概算編審原則（三一・八・一）國府渝四八九。

（一八二）此分別就（二三・四・二）之修正預算章程。

（一八三）同上。

（一八四）自（三〇・一一・八）財政收支系統實施綱要及其附表公布，並定於三十一年實施後，全國財政分爲國家財政與自治財政，省及院轄市屬於前者，自治財政則僅縣（市）而言。

（一八五）司法院組織法（一七・一〇・二〇）國府一及（一七・二・一七）國府二二；修正；（二五・一〇・三〇）國府二一九一；（三〇・七・一七）國府渝三六三；（三〇・八・二五）國府渝三九一，（三二・二・一三）國府渝五四四。

（一八六）見司法公報二八。

（一八七）共計十項：（一）司法院副院長（二）司法行政部部長（三）最高法院院長（四）行政法院院長（五）中央公務員懲戒委員會委員長（六）司法院秘書長（七）司法行政部政務次長常務次長（八）最高法院行政法院及中央公務員懲戒委員會書記長（九）最高法院檢察署檢察長（十）法官訓練所所長。

（一八八）現設有此會。（二七・五・三）國府渝四六；（三〇・七・二一）國府渝三八四。

（一八九）司法行政部隸屬於行政院時，國府組織法規定司法院爲最高審判機關。

（一九〇）按關於司法行政上之請求解釋，前屬於司法部；關於司法審判上之請求解釋，前屬於最高法院；自十八年二月起，始由司法院院長行使統一解釋法令，藉資統一。（見國民政府建都南京後各項革新與建設）

（一九一）司法院特許私立法政學校設立規程與司法院監督國立大學法律科規程皆於十八年由國民政府公布，十九年四月七日修正，原文見中華民國法規彙編一九六——七。

實例見政治成績統計。

（一九二）見中華民國法規彙編。

（一九三）須院長及最高法院院長及所屬各庭庭長三分之二以上列席，過半數議決之，可否同數取決於主席。會議時以司法院長爲主席。有事故時由副院長代行，副院長亦有事故時由最高法院院長代行。

（一九四）覆議以司法院院長最高法院院長，庭長及推事全員三分二以上出席得三分二以上議決。

（一九五）司法行政部爲對特種人民感化起見，前設有反省院，條例見中華民國法規彙編（二七・一一・一九）取消，國府渝一〇三。

（一九六）民國二十四年六月十八日司法行政部訓令廣東等九省准予展緩一年施行。

（一九七）最高法院組織法（一七・一一・一七）國府二一；及（一八・八・一四）國府二四三。最高法院處務規程（二一・七・一三），（二四・六・八）及（二五・一〇・一）見司法院公報・此外參考三年來之最高法院。

（一九八）國府組織法向規定最高法院院長由司法院院長兼任，二十一年三月十五日之修正爲得由司法院院長兼任，以使其條文具有彈性。

（一九九）組織法（一〇・六・八）國府七九二；修正，（二一・六・二九）國府洛一二；組織法（二三・五・二二）國府一四四三；修正，（二五・二・六）國府二一九七。（二七・五・一三）國府渝四八。茲從現行者。

（二〇〇）國府組織法向規定公務員懲戒委員會委員長由司法院副院長兼任，二十一年三月十五日之修正，爲「得」由司法院院長兼任，以使其條文具有彈性。

（二〇一）見國府公報或行政訴訟法規（二十二年六月行政法院編）。修正：（二五・二・六）國府二一

九七，（三一・七・二五）國府渝四八六。

（二〇二）組織法定爲五八，但實際初成立時，設訴事四八。

（二〇三）依行政訴訟法之規定，在特定情形下，許事應行迴避。

（二〇四）但行政訴訟較訴願範圍爲限，只限於（一）違法之處分及（二）損害權利之處分。

（二〇五）（一九・三・二四）國府四二七。

（二〇六）但僅因其訴願書不合法定程式者，應發還訴願人令其更正。

（二〇七）國府二二四八。

（二〇八）因不服再訴願之決定而提起者，自再訴願決定書達到之次日起六十日內爲之；其因再訴願不爲決定而提起者，自滿三十日之次日起六十日內爲之。

（二〇九）但僅係訴狀不合法定程式者，應限定期間，令其補正。

（二一〇）卽依民事訴訟法四六一條所列各款情形之一者，普通應於六十日內爲之。

（二一一）（三一・七・二七）國府渝四八七。

（二一二）見申報年鑑（二十五年）國民政府年鑑（三十三年）並可參考行政法院判決彙編。

（二一三）考試院組織法（一七・一〇・二〇）國府一；修正；（一二・二・二四）國府一〇六四及（二五・一〇・三〇）國府二一九一。

（二一四）考選委員會組織法（一八・八・一）國府二三二及（一九・三・一七）國府四二一，修正：（二五・一一・五）國府二一九六；（三〇・八・二一）國府渝三九〇。

（二一五）考試法（一八・八・一）國府二三二；（二二・二・二三）國府一〇六三；及（二四・七・三一）國府一八〇八；施行細則（一九・一二・三〇）國府六六二；（二〇・六・二〇）國府八〇三；（三二・三・一〇）國府一〇七六；（二四・八・六）國府一八一三；及（二五・五・

一三）國府一〇四七。

（二一六）（二五・五・一三）之施行細則，公職候選人即（有公職被選舉資格之人員，任命人員即政務官以外之公務員；依法應領證書之專門職業或技術人員即律師、會計師、農工鑛業技師、技副，醫師、藥師、獸醫、助產士、護士及其他法規規定應領證書之人員是。

（二一七）（三二・五・一七）國府渝五七一；施行細則（三二・一〇・一）國府渝六一三。在此以前，曾公佈縣參議員及鄉鎮民代表候選人考試暫行條例（二九・一二・一六）國府渝三一九；修正：（三〇・八・一五）國府渝三八八；（三二・一・四）國府渝五五三。施行細則（三〇・一・二五）國府渝三三五，及（三一・三・一四）國府四渝四九。又，檢覈辦法（二九・一二・一六）國府渝三一九；修正：（三一・三・一四）國府渝四四九，均已廢止，其內容已爲本法所代替。

（二一八）特種考試法民二十年三月三十一日公布，國府七二七；二十二年二月二十三日，國府明令廢止；見考試院公報。

（二一九）各有其考試條例，見國府公報或考試院公報。

（二二〇）非常時期特種考試暫行條例（二七・一〇・二八）施行細則（二七・一一・二三）見考選法規簡編頁二五——六。（黨政軍人事管理人員第二訓練班印）。每次舉行特種考試時，率皆有暫行條例。

（二二一）專門職業及技術人員考試法（三一・九・二四）國府渝五〇四；施行細則（三一・一二・二）國府渝五二七。

（二二二）（一四七）檢定考試規程（一九・一二・二七）國府六六八及（二四・九・二六）國府一八五七；

（一二三）關於典試委員會及試務處，見下列各法：典試法（二四・七・三一）國府一八〇八；典試規程（一九・一二・三〇）國府六六二，（二〇・六・一三）國府七九八，（二二・三・一〇）國府一〇七六，（二四・九・二）國府一八三五，及（二五・七・六）國府二〇九一；典試委員會組織法（一八・八・二）國府二三三，及（二二・二・二三）國府一〇六三；試務處處務規程（二四・九・五）國府一八四一。但特種考試得不設試務處，由典試委員會調派人員兼辦，或由考試院派專任人員或委託其他機關辦理。

（一二四）襄試法（一九・一一・二五）國府六三二及（二〇・六・一三）國府七九七；（二二・二・二三）國府明令廢止。

（一二五）但特種考試得由考試院咨請監察院派員監試。

（一二六）監試法（一九・一一・二五）國府六三三，及（二二・二・二三）國府一〇六三。

（一二七）省縣公職候選人檢覈辦法（三二・一〇・一）考試院公布，國府渝六一三。

（一二八）考選委員會專門職業及技術人員檢覈委員會規程，（三一・一二・三一）考試院公布，見考選法規簡編頁七四——五。

（一二九）應考人專門資格審查規則（二〇・一・二六）國府六八三，（二二・五・一一）國府一一三〇及（二五・四・二）國府二〇二一。

（一三〇）但外交官領事官中西史地。

（一三一）（二八・八・一三）考試院公布；修正：（三一・八・五）考選法規簡編頁三三——四。先此，有高考初試及格暨備取人員受訓辦法考試院公布，國府渝二三七。

（一三二）普通考試分為初試再試並以訓練辦法（二九・五・四）國府渝二五五。

（一三三）非常時期特種考試暫行條例。

（二三四）詳見應考人體格檢驗證審查規則（二三・三・三〇）國府一〇九三。（前此有應人體格檢驗規則）。
（二三五）命題規則（二五・八・一八）國府二一三一；命題標準於考試前議定。
（二三六）繕印人員自繕印時起至發給試題時止。應嚴扃。命題者自命題之日起至發題之日止，原則上應住宿於典試委員會內，閱卷者亦同。
（二三七）修正試場規則（二四・九，一六）考選法規輯要。
（二三八）監場規則（二四。一〇。一七）國府一八七四。
（二三九）（二四・九・一二）國府一八四五。
（二四〇）但臨時考試或特種考試，爲適合事實上需要，得規定名額，依成績次第擇優取錄，但至少六十分。
（二四一）高等首都普通考試邊區應考人從寬錄取暫行辦法（二四・八・二〇）國府一八二六及（二五・一五）國府二〇五〇。
（二四二）見考試院報告書。
（二四三）同上。
（二四四）（一九・一一・二九）國府六二一六。
（二四五）見民二十三年考試院總報告書。
（二四六）「在考試院成立以後，一切公務人員之考試權皆屬於考試院，其不經考試院或不遵考試法所定之辦法而行使考試權者，以越權論；考試院不提出質詢者，以廢職論」。
（二四七）如二五十年夏冀察政務委員會之舉行大學畢業生甄別試，卽其明證。
（二四八）考試院委託任用機關辦理特種考試辦法（二九。四。五）考試院公布，國府府渝二四七。

（二四九）組織法（一七・一二・一七）國府四七；修正：（二二・二・二四）國府一〇六四，（二五・二・四）（三〇・八・二一）。

（二五〇）人事管理條例（三一・九・二）銓敍法規彙編第三類頁三五——七。（黨政軍人事管理人員第二訓練班編）

（二五一）銓敍處組織條例（二五・六・一五）國府一一〇七五，修正：（三〇・二・六）國府渝四一一。

（二五二）現行公務員甄別審查條例（一八・一〇・三〇）國府三〇九；施行細則（附審表）（一九・四・一四）國府四四四；參考考試院總報告書及銓敍年鑑，下列各項同。

（二五三）其他見考試院總報告書。

（二五四）見審查條例。

（二五五）（二〇・一・八）中央黨務月刊三〇。

（二五六）現行黨務工作人員甄別審查委員會組織條例（二〇・四・九）中央黨務月刊三三。

（二五七）（二〇・一・一七）中執委會令，中央黨務月刊二〇。

（二五八）考試院總報告書。

（二五九）公務員登記條例（二三・四・二三）國府一四一九；施行細則（二三・五・二六）國府一四四七。

（二六〇）文見該條例。

（二六一）備用人員登記條例（三〇・二・六）又，施行細則見國府渝四一五及銓敍法規彙編。

（二六二）公務員任用條例（一八・一〇・二九）國府三〇八，後以其不完備即行廢止：公務員任用法（二二・三・一一）國府一〇七七，（二四・一一・一三）國府一八九五及（二六・一・二六）

國府二二六三；任用法施行條例（二二・三・一一）國府一〇七七。但於同年九月二十三日廢止；任用法施行細則（二四・一・一三）國府一九三六。

（二六三）（一）技術人員任用條例（二四・一一・八）國府一八九二，施行細則（二五・一・一八）國府一九四九；（二）警察官任用條例（二四・一一・九）國府一八九三，施行細則（五・二・二七）國府一九四九；（三）估計專員用任條例（二五・三・三）國府一九八七；（四）契據專員任用條例（二五・三・三）國府一九八七；（五）主計人員任用條例（二五・一〇・三〇）國府二一九一；修正，（二六・三・九）國府二二九九；（五）修正縣長任用法（二二・六・三）國府一一四八；（六）縣行政人員任用條例（二四・一二・七）國府一九一六。

（二六四）見二十四年任用法第二條至四條，現行爲二十六年一月二十六日修正者。

（二六五）見邊遠省分公務員任用資格暫行條例（二四・一一・一四）國府一八九六，二十五年一月十日國府明令該條例自該日起施行，期爲三年，暫定新寧青黔甘康六省。同年十二月十二月二十四日國府令加桂省。至二十六年一月十二日復有蒙藏邊區人員任用條例之公布，國府二二五一。

（二六六）如法院組織法，行政法院組織法，修正公務員懲戒委員會組織法，修正審計部組織法及設治局組織條例等中，皆有關任用資格之條文。

（二六七）各省委任職公務員銓敍委託審查辦法（二五・二・二一）現行銓敍法規彙編。

（二六八）非常時期公務員任用補充辦法（三一・一一・六）國府渝五一六。

（二六九）但須依上舉補充辦法附表之規定，併計年資。

（二七〇）非常時期戰地公務員任用條例（二九・七・一三）施行細則（二九・一一・一四）銓敍法規彙編第六類。

（二七一）高等考試及格人員分發規程（二二・一〇・一七）國府一二六三，及普通考試及格人員分發規

程（二三・三・一七）國府一二六三；前此之第一屆高等考試及格人員任用規程及分發規程（二〇・九・一二）國府八七三，並不盡同。此外各機關聲請舉行之各種高等普通臨時考試考取人員，由銓敍部分發原聲請機關任用，毋庸依照分發規程辦理。（見考試院則例）

（二七二）高考分發由銓敍部辦理。普考在首都舉行者，由銓敍部辦理；在各省舉行者，由各省區銓敍分機關辦理；未成立前，由各省區政府分發之。

（二七三）斟酌高考及格人員之志願及分發規程第五條之規定機理分發，高普考試及格人員，俱得分發原機關。此外分發邊遠省分者，倘有暫行辦法（二三。八・一三）及旅費治裝費表見現行銓敍法規彙編。

（二七四）二十三年首都普考及格人員王茂林等呈稱，須再繼續求學請予展緩一年分發，經國府照准。（見考試院則例）

（二七五）高考，委任職二年以上；普考，委任職一年以上或僱員二年以上；但第一屆高考及格人員分發規程，則以考時成績爲準。

（二七六）高考及格人員分發各機關任用者，如該機關無相當員缺時，得先以委任職敍用。

（二七七）除一般之規定外，復有高等考試司法官考試初試及格人員學習規則（二二・九・一六），普考警察行政考試及格人員練習規則（二二・九。二七）法院書記官訓練班章程（二三・五・一七），修正監獄官練習規則（二五。二・一一）等。俱見現行銓敍法規彙編。

（二七八）高考，甲等由銓敍部分發以薦任官試署，普考，以委任職試署。

（二七九）至於俸給，任用者卽從其職俸。高考及格人員之以委任職敍用者，支薦任初級二分之一以上之俸額。學習期間支薦任初級三分之一以上俸額。普委學習者，支各該機關委任職最低級之相當俸額。但高普現職人員分發或分派原機關敍用或學習時，其原支俸額較規程所定爲高者，依其

原文俸額。

（二八〇）無正當理由而逾期者，停止任用或學習。日期見考試及格人員分發程期表。（見現行考試法規彙編）

（二八一）（一九六）但每人以一次爲限，其已依法任用者，非滿一年後不得爲之。任用法施行細則，須非因自行去職或考績法處分懲戒處分而去職者，始得請求改分。

（二八二）高等考試及格人員分發規程（三一·一〇·一二）國府分五二。

（二八三）（二三·七·五）四屆中執委會一二八常會通過（二三·八·一六）四屆中執委會一三四常會修正，（二三·九·六）四屆中執委會一三七常會修正，見國府一五四二。

（二八四）中執委會一五七次常會通過，二四·二。二五國府訓令一六一號令飭遵照。此外尚有遴選中央黨部工作人員從事政治工作辦法（二三·七·五）中央黨務七二。

（二八五）（一八。八·一四）國府二四三。

（二八六）經行政院轉呈國府核准於二十年一月公布。

（二八七）司法官官俸暫行條例（附俸級表），法院書記官官俸暫行條例及監所職員官俸暫行條例（一七·四·六）前司法呈准公布，（七·一）施行，見銓敍年鑑。

（二八八）見銓敍年鑑或銓敍法規彙編。

（二八九）如湖北省文官敍俸比照表，綏遠省暫行文官官等官俸比照表，福建省暫行文官官等官俸比照表，等等皆是；見銓敍年鑑。

（二九〇）此段俱見考試院報告書。

（二九一）此爲二二年及二三年國府兩度公布辦法之結果，（見考試院則例及考試院總報告書）

（二九二）（二六·三·八）國府二二九九。

（二九三）二十三年一月六日國府訓令。
（二九四）行政院所屬各委員會委員敍俸標準（二三・一）及中公懲會委員敍俸標準（二三・二・一七），見現行銓敍法規彙編或銓敍年鑑。
（二九五）（二四・一・九）國府訓令，見現行銓敍法規彙編。
（二九六）俱見考試院則例級俸事例。
（二九七）計有：（一）政務官；（二）未經甄別或登記或任用法任用者；（三）有特別規定者，如水利官員考績條例（一八・三・四）；（四）從解釋不在此限者，如延聘及僱用人員等，見考試院則例。
（二九八）考績法（一八・一一・四）國府三一二，其施行一再展期，終經廢止。現行之考績法（二四・七・一六）國府一七九五；施行細則（二四・一〇・三〇）國府一八八四，自（二四・一一・一）施行；修正之施行細則（二五・一二・二五）國府二二三八。
（二九九）公務員因公在外或因其特殊情形不能依規定時間考績者，得由其主管長官報明銓敍機關補行考核。
（三〇〇）關於中央與地方各機關公務員考績之劃分（二四・一〇・三〇）國府訓令，及各省委任職公務員銓敍委託審查辦法（二五・二，二一）考試院公布；見現行銓敍法規彙編。
（三〇一）初覈覆覈長官有徇私舞弊或經辦文件人員有遺漏舛錯情事時，應依法分別懲戒。
（三〇二）考績委員會組織通則（二四・一一・一）國府一八八五。
（三〇三）新施行條例加或書。
（三〇四）公務員考績奬懲條例（二四・一一・一）國府一八八五。
（三〇五）年考成績特優者，經主管長官認爲有升等之必要時，得詳敍理由，送經銓敍部核定行之。

（三〇六）簡任或薦任職公務員之獎懲經核定後，除觧職應由銓敍部通知主管機關並呈請考試院轉呈國府免職外，其他獎懲由銓敍部通知各該主管機關分別辦理。委任職公務員由銓敍部審查核定後。通知各該主管機關分別辦理。

（三〇七）各機關考績晉級人員，簡任職不得逾現有簡任人員三分之一，薦任職不得逾現有薦任人員五分之一，委任職不得逾現有委任人員七分之一，其不及上項數額者，晉級人員均以一人爲限。

（三〇八）各機關考績按百分比淘汰員額實施辦法（二五・四・一七）國府訓令，現行銓敍法規彙編。

（三〇九）（三二・二・二六）國府渝五四八；先此，稱暫行條例（二八・一二・八）國府渝二一一二，嗣又公布補充辦法，（三一・四・二一）國府渝四五九。

（三一〇）依（二五・二・一一）考試院公布各省委任職公務員銓敍委託審查辦法之規定，銓敍部在各省銓敍分機關未成立前得將委任公務員之任用考績暨登記等事宜。委託各省政府組織銓敍委託審查委員會辦理之。見銓敍法規彙編頁二五三以下。

（三一一）頒給勳章條例（二二・一二・二）施行細則（二四・一二・一一）；現行銓敍法規彙編。

（三一二）（三二・一二・二）施行細則（二四・一二・一一）現行銓敍法規彙編。

（三一三）卽施行細則第三條所規定十一項之一者。

（三一四）關於審核呈請及填給註册事宜；如頒給非公務員勳章則由內政部；如頒給友邦人民勳章，則由外交部。

（三一五）同上

（三一六）（三〇・二・一二）國府渝三三六；修正：（三一・三・二五），施行細則（三一・五・一四）均見銓敍法規彙編。

（三一七）官吏卹金條例（一六・九・九）國府事一二及（二三・三・二六）國府一三九六；修正（二

三•五•二六）國府一四四七。施行細則草案（一八•四•二）國府一三四；施行細則（二三•六•七）國府一四六六。

（三一八）條例規定公務員指文官，司法官警官及長警，此外依解釋有可援用者，有不可援一者，見考試院則例。

（三一九）轉發文職公務員卹金暫行辦法（三一•四•六）銓敍法規彙編第十類。

（三二〇）抗戰傷亡文職人員從優核卹金標準，同上書。不戰時公務員因公受傷核給醫藥費暫行辦法（二八•八•二二）國府渝一八二。

（三二一）（三二•二•六）法令週報創刊號，施行細則尚未公布。

（三二二）公務員補習教育通則（二二•四）及（二四•九•一〇）國府一八四三，各機關舉辦之辦法，詳銓敍年鑑及考試院總報告書，此外，國府文官處職員補習教育彙刊尤可資為例證。

（三二三）（三二•六•一〇）國府渝五七八施行細則（三二•二•一〇）考試院公布，國府渝六二三。

（三二四）公務員退休法（三二•一一•六）法令週刊創刊號。

（三二五）監察院正式成立前之設計委員會：

監察院於十七年十二月，經中央依法選任正副院長，開始籌備。在此期間，僅設設計委員會，審訂關於彈劾審計各項法規草案；設秘書處，處理日常公牘。所有人民投遞之書狀，以監委人選未定，由秘書處暫為收受，按性質之輕重，分別緩急，以四種方式處理之。（一）認為可接受而情況急切者，即據情轉達該管上級機關辦理。（二）認為可接受而情況非急切者，留待正式成立後，交監察委員核辦。（三）認為非監察院可接受者，示以應向某某機關呈訴。（四）認為不必接受者，即予發還或留存備案（見監察制度史要）。

（三二六）監察院組織法及修正：（一七•一〇•二〇）國府一（一八•九•一七）國府二七二（二一•

六・二四)國府洛一二(二一・一〇・一七)監院公報一七，(二二・四・二四)國府一一四，(二四・三・九)國府一六八六，(二五・四・二四)國府二〇二二，(二五・一〇・三〇)國府二一九一及(二六・一・一九)國府二二五七。參考監察制度史要。

(三二七)此依二十年十二月國府組織法而言，前此十九年十月與十九年十一月之組織法曾規定由院長提請國府任命二十年六月組織法規定由院長提出人選由國府主席提請國府依法任免。

(三二八)(二一・一二・二六)修改國府組織法；現國府一〇一四。此外立法院節可以參考。

(三二九)十七年十月與十九年十一月組織法規定一九至二九；二十年六月與二十一年十二月二十六日法規定二九至四九；此外二十年十二日組織法爲半數民選之故，曾改爲三十至五十，嗣後民選方法取消，人數亦復舊觀。

(三三〇)所論皆依據(二一・六・二四)(國府洛一二)；至前此(一八・　・三)(國府二六〇)者與之微有不同。

(三三一)監察院會議規則(二〇・三・二)：修正，(二一・一二・二八)及(二二・三・一五)，見監察院公報或監察院法規集覽。

(三三二)見修正監察院組織法第六條條文(二五・四・一四)國府二〇二二。

(三三三)前此民二十年卽有一次分區計劃表，監察院公報一。

(三三四)(一)蘇，(二)皖、贛，(三)閩、浙，(四)湘、鄂，(五)粵、桂，(六)冀，(七)豫、魯，(八)晉、陝，(九)遼、吉、黑，(十)滇、黔，(十一)川，(十二)熱、察、綏，(十三)甘、寧、青，(十四)新，(十五)康、藏，(十六)蒙。

(三三五)皖、贛及冀區使署辦事細則，監察院公報三八，可以概見。

(三三六)組織條例見國府二〇二二。

（三三七）（三二・二・七）國府渝四三八，（三二・一二・三一）國府渝六三六。

（三三八）彈劾法（一八・五・二九）國府一七八及（二一・六・二四）國府洛一二。

（三三九）監察院收受人民書狀辦法（二二・六・二七）監察院公報。

（三四〇）彈劾法外，有監察院審查規則（二〇・四・四）；修正，（二二・一・二八）及（二二・三・二七）；監察院公報或懲戒法規解釋彙編。

（三四一）非常時期監察權行使暫行辦法（二六・一二・一七）國府渝六；修正（二七・八・二七）國府渝七九。

（三四二）此表根據英文中國年鑑（一九三六——三七）數表合作而成。此外察監院公報，國府公報及政治成績統計俱可參考。

（三四三）中政治會議解釋，於二十一年八月十二日國府訓令監察院。見監察院公報或懲戒法規解釋彙編。以下各解釋，亦皆見此二書。

（三四四）（一八・一二・三一）、（一九・五・九）及二一、八・一三），見監察院公報或懲戒法規解釋彙編。

（三四五）中政會解釋，（二二・二・九）國府令司法院。

（三四六）司法院解釋，（二二・六・六）。

（三四七）（二二・八）司法院解釋（二二・八・□）。

（三四八）司法院解釋（二二・一二・一二）。

（三四九）司法院解釋，（二一・一〇・一九）。

（三五〇）中政會解釋，（二二・五）國府訓令。

（三五一）國民政府軍事長突懲戒委員會會務規程（二二・一〇・二八）國府訓令公布，國府一二七三。

(三五二)司法院解釋，(二二・八・五)令。
(三五三)司法院解釋，(二二・一一・一五)令。
(三五四)司法院解釋，(二五・六・一一)咨。
(三五五)中政會議解釋，(二四・一・一六)國府文官處公函。
(三五六)司法院解釋，(二三・六・二一)。
(三五七)(二四・九・一七)國府訓令，見監察院公報或國府公報。
(三五八)如政務官懲戒委員會處務規程，軍事長官懲戒委員會會務規程等。
(三五九)出席委員分三說以上不能得過半數之同意時，應將各說排列，由最不利於被付懲戒人之意見，順次算入次不利於被付懲戒人之意見，至人數達過半數爲止。
(三六〇)懲戒處分與刑事裁判之關係，見公懲法二二至二六條。
(三六一)(二二・一二・二七)監察院會議通過，(二三・一・二一)國府指令准予備案，見監察院監察使署法規輯要。
(三六二)監察院調查證及其使用規則(二〇・四・六)、(二二・三・一五)及(二三・七・六)。見監察院監察使署法規輯要。
(三六三)監察院公報一八。
(三六四)監察使巡迴監察規程(二三・一・二七)監察院通過。(二四・五・二)修正，(二二〇)院令公布。見監察院監察使署法規輯要。
(三六五)審計部組織法(一八・一〇・二九)國府二〇七及(二二・四・二四)國府二一四。修正：(二八・三・四)國府渝一三三，(三一・九・二四)國府渝五〇四。
(三六六)審計會議，以部長政務次長、常務次長及審計組織之；會議時以部長爲主席，有事故時以次長

代理。

（三六七）見審計部組織法第十一、十二及十三，三條。

（三六八）審計處組織法（二一・六・一七）國府洛一一，現已設立者。計有蘇、粵、陝、豫等省。

（三六九）即（二一・六・二四）者，但前此之組織法與之不同。

（三七〇）其他法令見審計應用法令彙編第一輯。（二十五年三月一日出版）。

（三七一）（二一・七・二八）監察院奉國府後之訓令，見審計應用法令彙編。

（三七二）（二二・一二・七）審計部令，見前法令彙編。

（三七三）（二七・五・三）國府渝四五；修正（六・三・四）國府渝一三三。施行細則（二七・七・二五）國府主計法令彙編下册第六類。

（三七四）見國府洛二與洛一四。

（三七五）西安事變時，會議決增常委員為五至七人，（二五・一二・一三）國府訓令，國府二二二八。

（三七六）曾有駐贛、鄂、豫，駐贛，駐閩，駐黔，駐豫，駐鄂，冀察，滇黔，貴州，川康，駐甘長沙等特派綏靖主任公署或綏靖公署，但現在多已撤銷，詳見國府公報。

（三七七）曾有平漢，洛陽等衛戍司令部，亦皆撤銷，詳見國府公報。

（三七八）贛閩粵湘鄂剿匪軍各路總司令部暫行組織大綱（二二・五・六）國府一一二五；豫、鄂、皖邊區剿匪總司令部撤銷令（二三・九・一五）國府一五四一。

（三七九）見國府六四四。

（三八〇）民二十一豫、鄂、皖三省剿匪總司令部組織大綱一附組織系統圖表見中華民國法規彙編，餘見政務旬刊與週刊。

（三八一）委員會條例（二〇・一二・二六）國府七一二一。

（三八二）督辦公署暫行組織大綱（二〇・三・二一）國府七二八。公署已於（二五・一一・一九）國府明令撤銷，見國府二二〇七。

（三八三）如駐贛駐閩駐黔各綏靖公署組織條例。

（三八四）參謀本部組織法（二一・九・二六）國府洛二一及（二四・八・九）國府一八一六。其詳見參謀本部法規彙編（二十五年九月第三次增訂）。及前此民十七年十一月國民政府設立參謀部，並於十一月二十三日公布參謀部條例九條。同年十二月三日該部改爲參謀本部，此條例之標題亦經修改，惟條文尚未照改。

（三八五）陸地測量局組織大綱（一八・一一・二三）國府七五，及（一九・二・二七）國府四一一；條例（二五・七・二二）國府二一〇七。

（三八六）參謀本部陸海空軍駐外武官條例（一九・九・一五）國府五七四；修正（二二・五・二六）國府一一四一。

（三八七）如參謀本部測量設計委員會組織條例（二〇・一〇・三）國府九一四。

（三八八）軍事參議院組織法及修正：（一八・九・一八）國府二七四，（一八・一〇・二二）國府三〇二，（二〇・二・二八）國府七一三（附表），及（二一・四・一八）國府洛五；茲從最後。

（三八九）組織法（二二・三・七）國府一〇七三，及（二五・二・一九）國府一九七六。

（三九〇）（二七・二・一二）國府渝字五五號訓令，見國府渝二四。

（三九一）軍事委員會組織大綱屢經修正，現行者爲三十二年十三月國防最高委員會第一二六次常務會議通過者。

（三九二）全國經濟委員會組織條例（二〇・六・六）國府七九一。

（三九三）修正之組織條例（二二・九・二三）國府一二四四及（二三・一二・八）國府一三〇八，最近

之修正，（二五・一一・四）國府二一九五。

（三九四）見全國經濟委員會章則彙編第一至四集，民二十一年至二十四年。下同。

（三九五）建設委員會組織法及修正：（一七・一二・八）國府四二，（一九・二・一九）國府四〇〇，（二〇・二・一七）國府六三二，及（二五・一一・四）國府二一九五。

（三九六）見建設委員會法規彙編（二十三年八月）。

（三九七）政務官懲戒委員會處務規程（二一・一二・二六）國府一〇二四；修正，（二二・九・三〇）國府一二五〇。

（三九八）秘書處組織規程（二一・一二・二六）國府一〇一四；修正，（二四・八・一）國府一八〇九。

（三九九）組織規程（三〇・一二・四）國府渝四二〇。

（四〇〇）中央研究院組織法（一七・一一・九）國府一五；修正，（二四・五・二七）國府一七五二及（二五・一一・六）國府二一九七。（二二・一一・七）行政院公報渝七卷十二期。

（四〇一）評議會，依中央研究院組織法及評議會條例（三二・一一・一七），其職權，爲（一）決定中央研究院研究學術之方針，（二）促進國內外學術研究之合作與互助，（三）中央研究院院長辭職或出缺時，推舉院長候補人三人，呈請國民政府遴選，（四）選舉名譽會員，（五）受國府委託之學術研究事項。（六）受考試院之委託，審查關於考試及任用。

（四〇二）見組織大綱。（二九・三）國防會通過，（三三・三）修正。人員之著作或發明事項。

（四〇三）總理陵園管理委員會組織條例（一九・一二・三〇）國府六六二，但其前尚有組織章程經國府訓令照遵者。

（四〇四）組織條例（二一・五・二一），修正（二六・五・三）。

附錄一　歷屆國會及各次國會法規之修正

中國國會歷史，甚爲混亂，茲列表如次，以供參考：

（一）歷屆國會之遞嬗

國會名稱	時期	備註
第一屆國會	民國二年四月八日到三年一月十日	被袁世凱非法解散
第一屆國會	民國五年八月一日到六年六月十二日	被黎元洪非法解散
國會非常會議	民國六年八月三十一日到七年六月十二日	即所謂護法國會，不足法定人數
民八國會	民國七年六月十一日到八年十一月二十四日	即前會之化身
國會非常會議	民國十年四月十七日到十一年六月	同上
新國會（又稱安福國會）	民國七年八月十二日	選徐世昌爲大總統，即此國會。
新新國會	民國九年十月三十日下令召集，未成功。	徐世昌下令召集，但未成功
第一屆國會	民國十一年八月六日集會	即選舉曹錕爲大總統者，亦即六年國會之恢復

（註）十一年十月，國會參議員第一班任滿改選，十二年十月衆議員任滿，但國會自行延長其任期到下次議員選舉爲止。

（二）歷屆國會組織法之修改

修改條文	公布日期	備考
第二、三、四、五、條	民國七年二月十七	所修正者，係關於各地議員名額之分配。
第六條	民國八年一月十二五	原定參議員每二年改選三分之一，現改為每三年改選二分之一
第五條	民國八年四月二十五	修改蒙古衆議院議員為二十名
第二十二條第二項	民國十二年四月三十	修改開會人數，規定制憲會議法定人數之減少。
第七條後增加一條	民國十二年十月四日	規定議員應俟次屆議員選出，方為解任。

（三）選舉法之修改

修改條文	公布日期	備考
參議院議員選舉法	民國七年二月十七	主要修改為提高選舉及被選舉資格
衆議院議員選舉法	同上	同上
參議院議員選舉法	民國八年一月二十	關於議員任期分班之修改
第十七條	五日	
衆議院議員選舉法	民國八年四月二十	關於蒙古當選人之分配

第九十八條	二日	

（四）議院法之修改

修改條文	公布日期	備考
第二十條	民國八年一月二十五	改兩院議長副議期任期爲三年

附錄一　民二之憲法會議與憲法起草委員會

依據臨時約法之規定，中華民國憲法由國會制定之，因此，正式國會成立以後，即有憲法會議與憲法起草委員會之設立，茲分述如次：

（一）憲法會議

憲法之議定，由兩院會合行之，因此，所謂憲法會議，即等於兩院議員之聯合會議，以參議院議長爲議長，以衆議院議長爲副議長，非兩院各有總議員三分二以上之列席，不得開議，非出席議員四分三以上之同意，不得議決。另以參議院祕書長爲祕書長。

憲法會議之議事，分爲三讀會，第一讀會於憲法草案配付各議員後，三日以上十日以下行之，開第一讀會時應由起草委員長或委員先說明全部主旨，再逐條說明之，議員對於說明，有疑義時，得質問之，說明後，即議決應付審議會審議與否，所謂審議會者，以全體議員爲會員，以參議院副議長爲審議長，非兩院議員各有過半數之出席，不得開議，但議決時，以出席員三分二之同意行之。審議會報告或議決毋庸審議時，即不用表決，付第二讀會，第二讀會應將憲法草案逐條議決，遇有爭議，得由議員提議，以五十人以上之附議，經大會可決後，開審議會審議之，第二讀會畢，得依便宜將憲法草案交原起草委員會整理其條項及文句，第三讀會則於整理條項文句後，定期行之，除修正文字外，應將全案議決之。

討論之時，對於同一議題，非從贊成者及反對者各三人以上之發言，不得提起討論終局之動議，此項動議，須有五十八以上之附議，付大會決之。提出修正案者，須有二十八以上之連署，於討論前，提交議長；其臨時提出者，須有三十八以上之附議，方得成爲議題。其議決則以出席議員四分三之同意行之，但與憲法問題無關者，仍以過半數同意行之，可否同數，取決於議長。

(二)憲法起草委員會

憲法之起草，國會組織法規定由兩院各於議員選出同數之委員行之，正式國會開會後，以國會組織法未規定兩院各選若干人，乃由參議院先行議定各選委員三十人，咨求衆議院之同意，人數既定，參議院於二年六月二十五日，議決參議院互選憲法起草委員會規則，衆議院於同月二十七日議決憲法起草憲法委員衆議院互選規則。七月十二日，舉行成立會，十五日議決憲法起草委員會規則。

憲法起草委員，由兩院各選三十人，兩院均係用限制三分二連記投票法選舉之，即每人投票，不得過名額三分之二，不過衆議院用有記名法，而參議院則用無記名法，開票後以比較多數者爲當選，票同抽籤定之，此外，又各選候補委員十五人。

委員會之中，設委員長一人，理事六人，由委員用無記名單記投票選舉之，以得票較多者爲當選，票同抽籤定之，委員長主持本會一切事務，於會議時爲主席，理事整理本會議事錄及一切文件，於委員長有事故時，以名次列前者代行其職務，此外並置書記若干人。

憲法起草委員會之會議日期，委員長定之；非有委員三分二之出席，不得開議，其決議以委員總額半數之一致成之，於一月以內，委員如無故缺席至三次以上，或請假至七次者，應通知各院解職另補。

委員會成立之後，由憲法起草委員會及憲法會議先後議定大總統選舉法，選舉總統。此項選舉法，即爲後來憲法草案之一部，而袁世凱就職總統之後，破壞國會與憲法會議之決心，已甚昭彰，委員會爲使其工作有相當之結果，不得不急爲結束，到十月三十一日，全案之三讀案即已完成，是爲中華民國憲法草案，即一般所稱的天壇憲法草案，十一月四日，袁世凱即下解散國民黨之令，草案之能產生，已屬萬幸。

附錄三　民三之國民會議

民國三年五月一日公布之新約法，曾經規定召集國民會議，決定憲法，四年三月十二日，公布約法會議通過之國民會議組織法，（一）後來亦曾限期選舉，但正式會議，終未召集，特其後進行帝制時，曾以此項組織法上之初選當選人，及其單選選舉人爲基礎，選舉國民代表，舉行國體投票。茲略述其內容如次：

（一）國民會議議員之選舉

國民會議議員由中央特別選舉會選出四十人；各省選舉會共選二〇二人，即直隸、奉天、山東、河南、江蘇、江西、浙江、湖北、四川、廣東等省十人；吉林、安徽、福建、湖南、陝西等省，每省九人；黑龍江、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州等省，每省八人，各特別行政區域選舉會。共選九人，即京兆四人；熱河二人；綏遠一人；察哈爾一人；川邊一人；蒙、藏、青海各選舉會，共選二十四人，即內外蒙古十六人；西藏六人；青海二人；立法機關選舉會選出者二十人，行政機關選舉會選出者二十人；司法機關選出者二十人。

至於選舉與被選舉者之資格，則前述中央、各省、各特別行政區域，及蒙、藏、青海之有選舉權者：一律用立法院議員選舉法之規定（參看第二章立法院節。）其他各款之選舉，用互選制，立法機關選舉會以立法院議員爲互選選舉人，如在參政院代行立法院職權時，以參政院參政爲互選選舉人；行政機關選舉會之互選，以中央行政官署薦任以上行政職，年滿三十歲以上而有（甲）高等專門以上學校習法律政治之學三年以上，或有與高等專門以上學校畢業相當之資格者；或（乙）歷辦行政事務，經驗在三年以上者爲互選選舉人；司法機關選舉會之互選，以京師各級法院，薦任以上司法職，年滿三十歲以上而係（甲）高等專門以上學校，習法律政治之學，三年以上畢業者或（乙）歷辦司法事務，經驗至三年以上者，爲互選選舉人，至於被選舉權則凡用互選制之各項選舉，有選舉權者亦即爲有被選舉權者。其他各選舉會，一律用立法院議員選舉法之規定。

議員之選舉方法，則前述中央、各省、各特別行政區域及蒙、藏、青海各項選舉，一律依立法院議員選舉法之規定，其他各項之選舉，則立法機關之選舉，以內務總長爲選舉監督，行政機關之選舉，以行政院院長爲選舉監督；司法機關之選舉，以司法部總長爲選舉監督。除立法機關選舉會選舉人已經固定外，其他各項則由該選舉監督設選舉資格調查會，依法調查，製成互選選舉人名冊。名冊告成後，由該選舉監督報告辦理國民會議事務局，送交選舉資格審查會審查（此項審查法，可適用立法院選舉之辦法）。互選用記名單記投票法，以得票過投票人總數之半者爲當選，票同抽籤定之。其他關於選舉手續，與立法院選舉同（參看第二章立法院節。）

（二）國民會議之組織

國民會議設議長一人，副議長一人，由議員互選之，互選用記名單記投票法，以得票過投票總數之半者爲當選，投票至二次無人當選時，各以第二次得票較多者二人決選之。議長維持議場秩序整理議事，指揮監督事務局職員，對外爲國民會議之代表，議長有事故時，由副議長代行其職權，又設審查會，由議員互選審查員四十八人組織之，審查長由審查員互選之，此項互選，審查員用記名連記投票法，審查長用記名記投票法，各以得票過投票人總數之半者爲當選，審查會之職務，則在於國民會議議決前對於憲法案之審查。

（三）國民會議之議事

國民會議之會議期間，以四個月爲限，其開會日期，由大總統宣告之，期滿大總統宣告解散。如屆應行解散之期，而中華民國憲法案尚未決定，即於解散後另行選舉。會議時，非有總議員四分三以上之出席，不得開議，非有出席議員三分二以上之同意，不得議決，對於中華民國憲法案，非經審查會之審查，不得議決，審查會非有總審查員四分三以上之出席，不得開議，非有出席審查員三分以上之同意，不得議決。議員於議場提出動議。非有二十人以上之附議，不得作爲議題，對於中華民國憲法案之修正意見書，非有四十人以上之連署，不得提出。憲法案在未公布以前，國民會議議員於會議事項，須負嚴守祕密之責，會議及審查會，不論何時，大

總統均得派員到會陳述意見，但不得參加表決。

註（一一）見四年三月十三日，政府公報。

附識四　民十四之國民代表會議

段執政時代之善後會議，曾經議決國民代表會議條例，（一）由臨時執政於十四年四月二十四日頒布；目的在於議決憲法。五月一日，又頒布國民代表會議籌備處條例，（二）三日，公布國憲起草委員會規則，（三）六月三十日公布國民代表會議議員選舉程序令，（四）七月一日，公布國民代表會議議員選舉日期令，（五）定十四年八月十六日到三十一日爲初選期，九月一日到二十日爲複選期；十月二十九日下令召集國民代表會議議員，於十五年一月十五日前到京，然而在選舉日期前後，內亂方殷。國民代表會議，在混亂之中，終於未能召集成功，茲姑說明其內容如次，以供參考。

（一）國民代表會議議員之選舉

國民代表會議議員，由全國分區選舉之，計吉林、福建、黑龍江、陝西、甘肅、新疆、廣西、雲南、貴州，每省十人；奉天、安徽、湖北、湖南各十六人；山西十九人；廣東二十人；山東河南各二十人；四川、江西各二十四人；浙江二十六人，直隸、江蘇各二十七人；京兆、熱河、察哈爾，綏遠、西康，每區八人。由內外蒙古選出者三十人。內外蒙古之名額分配爲：哲里木盟、卓索圖盟、昭烏達盟、錫林郭勒盟、烏蘭察布盟、伊克昭盟、土謝圖汗盟、車臣汗部、三音諾顏汗部，札薩克圖汗部各二人；呼倫貝爾、察哈爾八旗及各牧場、歸化城、土默特、舊闊爾扈特及其他附近各旗、阿拉善、額濟納、阿爾泰、科布多、哈薩克、唐努烏梁海各一人；前後藏各八人；青海五人；華僑十六人。（六）

國民代表大會議員之選舉，則凡中華民國國民年滿二十年歲以上之男子，除係褫奪公權尚未復權者；經證明爲瘋癲者；不能解說並書寫本國日用通行之文字者外，均有選舉及被選舉爲國民代表會議之權，且蒙藏青海之選舉人，僅以能通各該地文字爲準。但凡係現任陸海軍巡防隊警備隊警察署職官及現役兵警者，停止其選舉

及被選舉權；現任行政官吏及司法官吏，於其管轄或駐在地方，停止其被選舉權；辦理選舉人員，則於其選舉區內，停止其被選舉權。

國民代表大會議員之選舉方法，各省區用復選制，蒙古、西藏、青海、華僑，用單選制。在復選制之下，初選用無記名單記投票法，復選用無記名連記投票法，均以得票較多為當選。單選制用初選之方法。復選單選當選人，即為國民代表會議議員。當選人名次，以得票多寡為序，票同抽籤定之。初選復選或單選，得票次於當選人者，即為候補當選人。其名額用當選人之法，初選以縣為選舉區，每縣選出初選當選人一人，由初選當選人參加復選，蒙藏青海用單選制，於各該盟部行之，被選舉人以各本盟部人為限。華僑亦係用復選制，由華僑居地所設各商會，中華會館、中華公所及書報社各別公推選舉人一人，在上海舉行。

（二）國民代表會議之組織

國民代表大會設議長一人，副議長一人，由議員分次互議，此項互選，用有記名單記投票法，以得票過投票總數之半者為當選，投票至二次無人當選時，以得票最多者二人決選，以得票較多者為當選。議長維持議場秩序，整理議事，指揮監督秘書廳職員，對外為本會議之代表，議長有事故時，副議長代行其職權。

國民代表會議設審查會，由議員互選審查員六十八組織之。審查長由審查員互選，此項互選審查員用有記名連記投票法，審查長用有記名單記投票法，各以得票較多者為當選。

國民代表會議又設秘書廳，掌文書、議事、速記、會計，編輯、庶務等事項。秘書廳設秘書長一人，由臨時執政任命，承議長之指揮，管理本廳事務，監督本廳職員。秘書廳設秘書十二人，由秘書長呈請臨時執政任命，承秘書長之命，分掌事務，又設事務員六十八，由秘書長委任，承長官命，分掌各科事務。必要時，酌設速記及雇員。

（三）國民代表會議之會期與議事

國民代表會議應依召集日期，於臨時政府所在地開會，自開會之日期，以三個月為限。但得延長一個月，

非有議員總數五分之以上之報到，不得開會，以議員總額過半數之出席開議，出席議員三分二以上之同意議決。

註（一）見十四年四月二十五日政府公報。
（二）見十四年五月二日政府公報。
（三）見十四年五月四日政府公報。
（四）見十四年七月一日政府公報。
（五）見十四年七月二日政府公報。
（六）以下參看國民代表會議條例，國民代表會議內外蒙古議員名額分配令，見十四年七月二十四日政府公報。以及前舉各附屬法令。

附錄五　民十四之國憲起草委員會

段執政時代之國民代表會議，以制憲爲目的，國憲起草委員會以「草憲」爲目的，規定於國民代表會議條例之中，十四年五月三日，又公布國憲起草委員會規則。後於十四年八月三日行開會式，八月八日起開始會議，十二月十二日，通過一種憲法草案，咨交政府。

國憲起草委員會之委員，由每省軍民長官及每區長官各推一人，臨時執政選聘二十八人，內外蒙古西藏各二人，青海一人；仍由臨時執政分別選聘。並定期召集之。設委員長一人，理事六人，由委員用無記名投票法分次互選。以得較多者爲當選。委員長整理議事，維持會場秩序，對於會外，代表本委員會，理事輔助委員長，整理議案及一切關於議案之文件，委員長因故不能出席時，由理事代理。另設事務處，內分文書、議事、編輯、庶務各科，設祕書、科長，科員、技士等員分理委員會各項事宜。

國憲起草委員會，非有委員總額五分三以上之報到，不得開會，委員會之議事，以委員總額過半數之出席開議，出席委員三分二之同意議決。國憲之起草，得由委員分部，其分部方法，由出席委員過半數之同意定之。本委員會委員得就國憲問題全部或一部，提出議案，但須有十人以上之連署，此項議案，須附理由書，提交委員長，先期印刷，分配於各委員。此外，各地方法團，亦得提出關於憲草之意見書於國憲起草委員會。

附錄六　民十九之擴大會議及所產生之國民政府

民國十九年秋，汪兆銘、閻錫山、馮玉祥等不滿於中央政府之黨務及政治，擬另行組織政府，乃召集第一、二、三屆中央執行委員均得與會之擴大會議，議決國民政府組織大綱，並推定閻錫山爲國民政府主席，汪兆銘等七人爲國民政府委員。但不久即爲中央討平，組織瓦解。

（一）擴大會議

擴大會議組織大綱規定擴大會議以委員組織之，每星期開會一次，（另有臨時會議）出席人數以當地委員之過半數爲法定人數。設常務委員會，以全體擴大會議委員，推選常務委員五人至七人組織之，執行該會議所議決之事項。於常務委員會下，設組織宣傳兩部，各置委員七人至九人；民衆訓練委員會，置委員九人至十一人；皆由擴大會議推任，而不限於擴大會議委員。各部會互推祕書主任一人，須以擴會委員充任。此外該會議並得設各種特種委員會。

（二）國民政府

國民政府組織大綱（一）規定：國民政府爲極端委員制；設國防委員會，由中央黨部推定委員七人至十一人組織之，並推一人爲主席。委員會會議由委員組成。各部長亦得列席。

國民政府設各院部會，皆直轄於國府，計有：（一）行政各部外內政、外交、財政、司法、陸軍、海軍、教育、交通、農鑛、工商、及國營實業等十一部，各部部長由國民政府委員會議決提請中央黨部同意，由國民政府特任之，各部聯席會議由各部長組織，以國民政府委員會主席爲主席，各部次長得出席報告。（二）中央監察院由中央黨部推定五人至七人組織，獨立行使監察職權。（三）軍事委員會由中央黨部推定委員若干人組織之。（四）最高法院院長由國民政府委員會提請中央黨部同意，由國民政府特任之。其外，更設法制委員會，

官吏懲戒委員會，考試委員會，蒙藏委員會及僑務委員會等機關。

總之，組織大綱所規定之制度，似又恢復民國十四年七月至十七年十月間之制度。

註（一）國民政府組織大綱（一九．九．一）大公報十九年九月二日。

附錄七　民十九之太原中華民國約法草案

汪兆銘等之另立政府，原以召集國民會議制定約法爲說。故擴大會議召集後，於九月二日議決卽時起草約法，並互推汪兆銘等七人爲約法起草委員。卒於十月二十七日完成中華民國約法草案。（一）約法草案公布後，卽籌備召開國民會議，惟以軍事失敗，新政府瓦解，草案因此未能成立。

中華民國約法草案共分八章，計二百十一條，內容固多足稱。其關於中央政制之規定，大體如次：

國民政府職權爲對外代表，統率陸海空軍，任免文武官吏，行大赦特赦減刑復權，授與榮典，宣戰媾和及締結條約，募集國債，公布法律，發布命令，宣佈戒嚴，編製預算及決算等。

憲政開始期，國民政府以總統督率五院處理國務；未到達憲政開始時期，國民政府組織委員會處理國務。國民政府委員會以委員七人至十一人組織之，並規定其中一人爲主席，其下設立各部，部長由國府特任。（二）

全國國民代表會由縣民直接選舉，選舉方法取普通選舉及祕密投票。憲政開始時期，全國國民代表會之職權爲提出法律案或修正案於立法院，提出彈劾案於監察院，提出質問於國民政府，受理人民請願等權，（三）但未到達憲政開始時期，全國國民代表會爲國民政府之諮詢及建議機關。

五院中除監察院於訓政時期應卽成立外，其餘四院須於憲政開始時期，始行設立。其組織與職權，規定極簡。在各院成立前，行政各部屬之國府餘設法制委員，司法部，最高法院，行政審判院，考試委員等代替之，此外關於監察院之組織及監察權之行使，規定頗詳。（四）

註（一）中華民國約法草案（一九・一〇・二七）見憲法全稿。（大公報館印）

（二）憲政開始時期設立行政院，各部卽屬行政院之下。

（三）此外尙有（一）對於宣戰媾和及締結條約有異議時，得提出異議於國民政府。（二）國民政府募

集國債；及締結關於國庫有負擔之契約時，須得其同意。（三）議決國民政府之預算案及經監察院之審查議決決算案。但此三項，國民政府提案遭否決時尚有相對的提交覆議之權。

（四）見草案一二三至一四〇條。

附錄八　民二十一之國難會議

國民政府依據中國國民黨第四次全國代表大會之決議爲集中全國意志共定救國大計起見，召集國難會議。（一）其會員由國民政府就全國各界富有學識經驗資望之人士聘任之，自不能代表人民。國難會議於二十一年四月七日開會於洛陽，到會會員約百四、五十八，國民黨中央執行委員出席者十至十二人，國民政府各院部會長出席者二人，其他列席者十餘人。共開預備會一次，會議六次。會中由行政院長院汪精衛關於禦侮救災綏靖作一總報告，並由外交軍政財政三部代表報告外交軍政財政，此外國難會議通過提案一一〇件，以供政府參攷，故國難會議多少亦爲政府與人民間之溝通焉。

（註）一國難會議組織大綱（二一・三・一七）國府洛二一；參看國難會議記錄（行政院二十一年。）

附錄九　民二十二之國民參政會之擬議

當人民參政之呼聲甚高時，政府亦曾有設國民參政會以備訓政時期徵採全國國民公意之擬議，（一）依國民參政會組織法及會員選舉法原則之規定，則國民參政會會員總額爲一六〇八，其中一五〇八人由各省市職業團體蒙古西藏及海外華僑分別選舉，其餘十人由國民政府就全國各界富有學識資望者聘任。黨政要員皆得列席。每年開常會兩次，國民政府認爲必要時，得召集臨時會，國民參政會之職權約有四端：（一）審議國民政府交議之預算案、宣戰案、媾和案、及其他重要國際事項。（二）關於政治設施得建議於國民政府或請求國民政府說明。（三）得提出法律案於國民政府。及（四）得接受人民之請願。但此問題後即擱置，迨制憲運動發生，一般視線亦因之轉移。

註（一）國民參政會組織法，（二二・二・二三）四屆中執委會五九次常會通過，中央黨務月刊五五；國民參政會會員選舉法原則（二二・三・二）四屆中執委會六〇次常會通過。中央黨務月刊五六。

附錄十　民二十五之中華民國憲法草案

訓政時期，原定於民國二十四年完成，然各省縣訓政工作實難如期告成，按諸約法與建國大綱之制憲程序，則憲法之治尙早，惟國難日深，民瘼日劇，人民於憤慨之餘，歸咎黨治，於是「結束訓政，實行憲政」，黨外之呼聲愈高，黨內之同情亦漸表現。是以二十一年十二月中央執行委員會，第四屆第三次全體會議，卒議決：「擬二十四年三月開國民大會，議決憲法，立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研究。」

立法院卽於二十二年一月組織憲法草案起草委員會，（一）於二十三年三月一日發表中華民國憲法草案初稿。（二）嗣經立法院將該草案初稿發表，公開徵集各方面發表之意見，然後指定審查委員參考此種意見。對於初稿加以修改，於七月九日發表中華民國憲法草案初稿審查修正案。（三）此修正案最後經立法院會討論修正，於十月六日三讀通過，是爲中華民國憲法草案（四）二十四年十月十七日，中央常會關於憲法草案決定原則五項，交立法院作爲憲草修正之標準。立法院根據該五項原則重行審議，於十月二十五日正式議決修正通過，仍名中華民國憲法草案。（五）此草案曾經四屆六中全會組織委員會審查，終由五屆一中全會決定於二十五年五月五日宣布憲法草案，於十一月十二日開國民大會，並指定中委十九人組憲法草案審議委員會審查立法院所修正之憲法草案。審查結果，擬定之修正呈請中常會核定後，卽交立法院覆議。立法院於五月二日，將修正草案通過。於二十五年五月五日由國民政府正式宣布。（六）

憲法草案根據政權治權劃分原則，將政權畀諸國民大會，而以治權畀諸中央政府。中央政府有總統及五院，玆分述如左。

總統副總統，由國民大會選舉，選舉方法另以法律規定，其人選只中華民國國民年滿四十歲者，卽得當選。總統副總統之任期均爲六年，連選得連任一次。總統就職日應依法宣誓。（七）總統缺位時，由副總統繼

其任；因故不能視事時，由副總統代行其職權：總統副總統均不能視事時，由行政院院長代行其職權。總統於任滿之日解職，如屆期次任總統尚未選出，或選出後總統副總統均未就職時；由行政院院長代行總統職權。凡行政院院長代行總統職權時，其期限不得逾六個月。總統除犯內亂或外患罪外，非經罷免或解職，不受刑事上之訴究。

總統之職權則有下列數項：

一、為國家元首，對外代表中華民國。

二、統率全國陸海空軍。

三、依法公布法律發布命令，此須經關係院院長之副署。其於立法院之議決案，尙有提交復議之權．凡立法院送請公布之議決案，總統應於該案到達後三十日內公布；亦得於公布或執行前，提交復議，立法院對於提交復議之案，經出席委員三分二以上之決議，維持原案時，總統應即公布或執行，但對於法律案條約案，得提請國民大會複決。

四、依法行使宣戰媾和及締結條約之權。

五、依法宣布戒嚴解嚴。

六、依法行使大赦特赦減刑復權之權。

七、依法任免文武官員。

八、依法授與榮典。

九、緊急命令權，即國家遇有緊急事變或國家經濟上有重大變故須為急速處分時，總統得經行政院會議之議決，發布緊急命令為必要之處置，但應於發布命令後三月內，提交　法院追認。

十、此外總統得召集五院院長會商關於二院以上事項，及總統諮詢事項。總統執行職務。須對國民大會負責任，故總統之選舉與罷免，亦皆屬諸國民大會。

憲法草案關於五院之規定，與現制大異。就組織而言，則有下列數點：（一）立法、監察兩院院長副院長由國民大會選舉與罷免，司法、考試院長副院長由總統任命，國民大會罷免；而行政院院長副院長由總統任免，任期俱為三年。（二）立法委員監察委員由各省蒙古西藏及僑居國外國民選出之國民代表舉行預選，依一定名額（八）各提出候選人於國民大會選舉之。其人選不以國民代表為限。至過渡時期之變通辦法，為半數依此法選舉，半數由各該院長提請任命。（九）委員任期規定為三年，連選得連任。此外委員仍有保障與限制條款。（一〇）（三）行政院除院長副院長外，設有政務委員，皆由總統任免，對總統負責。行政院各部部長委員會委員長皆由政務委員充任，但委員中不管部會者之人數，不得超過管部會者之半數，院長副院長及政務委員合組行政院會議。（四）各院所屬機關，除行政院尚有「設各部各委員會分掌行政職權」外，其他各院皆無規定，尚賴各該院組織法之規定。

就職權而言，其一，各院之能否為各該權之最高機關，獨立行使殊屬疑問。關於責任問題，立法監察院長委員由國民大會選舉罷免，則對國民大會負責。行政院長委員由總統任免，則對總統負責。但司法考試院長由國民大會罷免，而由總統任命。則其對國民大會負責，不無問題。

其二、各院之職權，皆與現制稍異。（一）行政權大部畀諸總統，行政院院長委員皆其僚屬，可相當於美國國務院，故其本部不過一行政院會議，以議決提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案、及其他關於重要國際事項，各部各委員會間共同關係之事項，總統或行政院院長交議事項，及行政院長副院長各政務委員，各部各委員會提議之事項而已。（二）立法院之職權，仍為議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、修約案、及其他關於重要國際事項之權。關於立法事項，立法院仍得向各院各部各委員會提出質詢。依憲草雖有總統之復議權及國民大會之創制複決法律——權，然無類似中政會之更高立法機關控制其上，則立法權當為完整，故立法院之職務當能擴大。（三）監察院之職權，除彈劾審計外，並有懲戒之權，亦較現制擴大。行使監察權時，仍得依法向各院各部各委員會提出質詢。關於法律與憲法

有權抵觸，由監察院於該院施行後六個月內，提請司法院解釋。至彈劾之程序，則規定監察院對於中央及地方公務員違法或失職時，經監察委員一人以上之提議，五人以上之審查決定，提出彈劾案。但對於總統副總統及行政、立法、司法、考試、監察各院院長副院長之彈劾案，須有監察委員十人以上之提議，全體監察委員二分一以上之審查決定，始得提出。此等彈劾案成立後，應向國民大會提出。如在國民大會閉會期間，應請國民代表依法召集臨時國民大會，爲能免與否之決議。（四）司法院之職權，則爲掌理民事刑事行政訴訟之審判及司法行政，而公務員懲戒則歸諸監察院。此外，有解釋憲法，及統一解釋法令之權，關於特赦減刑復職事件，院長有依法提請總統行政之權。（五）考試院之職權仍爲考選銓敍，凡公務人員、公職候選人、專門職業及技術人員執業資格，皆應經考試院依法考選銓定。

註（一）立法院憲法草案起草委員會組織條例（二二・二・一八）國府一〇五九。

（二）原文見立法院公報六二。

（三）文見立法院公報六二；意見書見憲法草案初稿意見書摘要彙編。

（四）文見立法院公報六二；參看金鳴盛憲法草案釋義。

（五）原文見立法院公報七四。

（六）文見國府二〇三九。

（七）誓詞見憲草五〇條。

（八）立委依六十七條之按人口計算法，監委則各爲二名。

（九）詳見一四三條。

（一〇）如院內言論表決，對外不負責任，除現行犯外，非經該院許可不得逮捕或拘禁，及不得兼任其他公職或執行業務。

附錄十一　民二十六之國民大會

國民大會原定於二十五年十一月十二日召開，然因各省選舉未能辦理完竣，（一）「再延期，（二）迄今仍未能開會。茲根據憲法草案國民大會章及國府公布之國民大會組織法及代表選舉法，（三）而簡述國民大會之組織與職權如下。

（一）國民大會之組織

國民大會由國民代表組織而成，國民代表依憲草由每縣市及其同等區域各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。蒙古西藏僑民之代表名額，另以法律規定。至於額數，國民大會代表選舉法規定總額爲一二〇〇，依區域選舉方法選出者爲六六五，依職業選舉方法選出者爲三八〇，依特種選舉方法（遼寧、吉林、黑龍江、熱河、蒙古、西藏、在外僑民及軍隊）選出者，爲一五五名。凡中華民國國民，年滿二十歲無不能情形者，（四）皆有依法律選舉代表權；年滿二十五歲者，有依法律被選舉代表權。但每一選舉人不得有二以上選舉權。（五）選舉方法以普通、平等、直接、無記名投票之方法行之，但選舉票應載明國民政府所指定之候選人全體姓名，由選舉人就中圈定一人。選舉代表之外，國民大會組織法並規定中國國民黨中央執行委員、中央監察委員爲國民大會當然委員；其候補中央執監委員，國民政府主席，委員，各院部會長官，以及國民大會主席團特許之人員，皆得列席。

國民代表任期六年；違法或失職時，由原選舉區依法罷免。代表在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。除現行犯外，在會期中，非經國民大會許可，不得逮捕或拘禁。

國民大會每三年由總統召集一次，會期一月，必要時得延長一月。（六）國民大會經五分二以上代表之同意，得自行召集臨時國民大會。總統亦得召集臨時大會。開會地點，在中央政府所在地。開會時由代表宣誓

後，（七）互選三十一人組織主席團；每次開會時，由主席團推定一人爲主席。大會非有代表過半數之出席，不得開議；其議決以出席代表過半數之同意爲之。憲法之通過，須有代表三分二以上之出席，並經出席代表三分二以上之同意。憲法之修改，須有四分一以上之提議，四分三以上之出席，及出席代表三分二以上之決議。（八）

民二十六年四月三十日，國民大會組織法及代表選舉法復經修改，憲草一四六條亦被刪去，（九）組織方面之修改，國民黨候補執監委員亦爲當然代表，並增加國民政府指定代表二四〇名，分區域選舉，則變以前「各選舉區所推選之候選人，由國民政府就中指定三倍於該區應出代表之名額爲候選人，」爲「各選舉區應出之國民大會代表，由各該區有選舉權人選舉之。」

（二）國民大會之職權

國民大會之職權，則爲制定憲法及行使憲法所賦與之職權。制定憲法由首次召集之國民大會兼行。惟是憲法草案已經現行黨政重要機關擬定，國府宣布；國民大會能否修正，法律上不無疑問。事實上，在國民黨與國民政府極度指導控制之下，所選舉召集之國民大會，對於憲草，當不致修改。至正常之國民大會，其職權，依憲草之規定，則有六項：（一）選舉總統副總統立法監察兩院院長副院長及委員。（二）罷免總統副總統立法司法考試監察各院院長副院長，立法委員，監察委員。（三）創制法律。（四）複決法律。（五）修改憲法。（六）憲法所賦予之其他職權；如領土非經國民大會之議決不得變更之類是。

二十六年四月三十日之修正，（見前）國民大會之職權，改爲制定憲法並決定憲法施行日期，於會期完畢，任務即行終了。

註（一）詳情見國民大會代表選舉總事務所三日刊及旬刊。

（二）（二五・一〇・二二）國府訓令延期二一八九。最近三中全會規定爲二十六年十一月十二日召開。

（三）國民大會組織法及代表選舉法，（二五・五・一四）國府二〇四八；代表選舉法施行細則（二五・

七・一一）國府二〇八九；此外國國民大會選舉總事務所條例國府二〇六一；及各地選舉事務所規程，國府二〇九一。按國民大會組織法與憲法草案國民大會章頗有不同之點，（如會期）或有牴今事實而將來不能有與不宜有者（如黨政大員之出席或列席權），觀此一若國民大會有二，即制憲的與正常的二種。憲草所規定者爲正常國民大會，組織法所規定者爲制憲兼正常國民大會。故曰「制定憲法及行使憲法所賦予之職權」及「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使。」今混合敍述之。（但最近修改爲只制憲之國民大會，詳下。）

（四）選舉法第四條。

（五）選舉法第五條。

（六）國民大會組織法定爲十日至二十日，必要時得延長。

（七）誓詞「〇〇〇敬以至誠，代表中華民國人民接受創立中華民國之孫先生之遺教，依法行使職權，並遵守國民大會之紀律，謹誓。」

（八）修改憲法之提議，應由提議人於國民大會開會前一年公告。

（九）國府令刪去憲草一四六條，（二六・五・一八）國府二三六七；國民大會組織法及代表選舉法（二六・五・二一）國府二三六〇。

附錄十二　民二十七以來之國民參政會

國民大會原定於二十六年十一月十二日召集（一）嗣以抗戰軍興，應行補辦的選舉，無從辦理；而其他困難，亦復增加，於是在二十六年十月十四日，由國民政府依據中央常務委員會之決議，宣布延期。「旋經中央政治委員會決議，設立國防參議會，賦以聽取政府關於軍事外交財政等報告及製成意見書，建議政府之權，延聘聲望卓著之各界代表二十四人爲會員」。（二）並以國防最高會議主席副主席爲國防參議會的主席副主席。二十七年四月，臨時全國代表大會認爲：「抗戰期間，須集中全國之人力物力與財力，以應國家非常之需要。爲達此目的，必須全國能集中民意，齊一步伐，在地方能自治自衛，秩序不紊。於此認爲過去國防參議會之設置，應使擴大其規模。俾在國民大會未克召集之時，有一國民參政機關，得以集中全國才智，共謀國是，而一方面更應以軍事部勒之精神，利導民衆，就管教養衛四項，爲實際之練習，而加以訓練。俾地方自治之條件，得以加速完全。如此始能植憲政之丕基，亦所以增厚國家之力量」。（三）因之，在其所其議決之抗戰建國綱領（四）中，規定「組織國民參政機關，團結全國力量，集中全國之思慮與識見，以利國策之決定與推行。」（綱領第十二條）。五屆五中全會卽於同年四月七日通過「國民參政會組織條例案」。（五）嗣由中央常務委員會整理文字，於四月十二日由國民政法公布。（六）同年六月二十一日公布參政員名單，下令定於是年七月一日召集。第一屆國民參政會第一次大會卽於漢口開會。茲述其組織與職權於次。

一　國民參政會之組織

（一）參政員（七）　參政員之人數，初爲一五〇人，現爲二四〇人。其來源有四，茲列表如次。

來源	人數				
	二七・四・一二	二七・六・二一	二九・九・二六	二九・一二・二三	三一・三・一六
（甲）由曾任各省市（指行政院直轄市）公私機關或團體服務三年以上著有信望之人員中選任	八八	八八	九〇	九〇	一六四
（乙）由曾在蒙古西藏地方公私機關或團體服務著有信望或熟諳各該地方政治社會情形信望久著之人員中選任	六（蒙藏各三）	六（同上）	六（蒙回藏二）	六（同上）	八（蒙五藏三）
（丙）由曾任海外僑民居留地工作三年以上或熟諳僑民生活情形信望久著之人員中選任	六	六	六	六	八
（丁）由曾在各文化團體或經濟團體服務三年以上，著有信望或努力國事信望久著之人員選任	五〇	一〇〇	一一八	一三八	六〇
總計	一五〇	二〇〇	二三〇	二四〇	二四〇

上表（甲）項由各省市選出者，各省市之名額亦不盡同。自二十七年至三十一年止，歷次組織條例之規定，均分四種。計各出四人者爲江蘇、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、河北、山東、河南、廣東；各出三人者爲山西、陝西、福建、廣西、雲南、貴州、各出二人者爲甘肅、察哈爾、綏遠、遼寧、吉林、新疆、兩京、上海、北平；各出一人者爲青海、西康、甯夏、黑龍江、熱河、天津、青島、西京。二十九年九月修正組織條例，增加重慶二人。三十一年三月修正組織條例，前出四人者改出八人，山西、貴州、甘肅、遼寧、吉林各出四人，其餘前出三人者改出六人、察哈爾、綏遠、新疆、上海、重慶各出三人，天津、青島、西京各出一人，其餘省市各出二人，出自各省市之參政員，在三十一年三月以前，以有各該省市籍貫者爲原則。三十一年三月改爲不以具有各該省市籍貫者爲限。凡具有中華民國國籍年滿三十歲與上述資格之一者，均得爲參政員。但現任官吏不得爲參政員。

參政員之選任，依二十七年組織條例之規定，可分候選人之推薦，候選人資格之審查及選定之步驟。上述

（甲）項參政員之候選人，由各省市政府及各省市黨部聯席會議按其本省市應出參政員名額加倍提出，國防最高會議亦得提出同額候選人，在敵軍完全佔領之省市，則由國防最高會議按照各該省市應出名額加倍提出。（乙）（丙）兩項候選人由蒙藏委員會僑務委員會按照應出參政員名額加倍提出。（丁）項候選人由國防最高會議按照參政員名額加倍提出，各項參政員候選人推出後，由國防最高會議彙送中央執行委員會提付國民參政會參政員資格審議會（八）審議完畢時，以其結果報告中央執行委員會，由中央執行委員會按組各項應出名額提出中央執行委員會會議決定之。（九）

二十九年九月修正組織條例，對於上述辦法有所變更。（甲）項參政員改由各省市臨時參議會用無記名連記投票法選舉之，以得票較多者爲當選。政府召集國民參政會時，各省市臨時參議會如在休會期間，且因例會期間尙遠，不能於國民參政會召集期限前完成選舉時，其選舉得以通訊方式出之。在臨時參議會尙未成立之省市，由各該省市政府會同各該省市黨部按其本省市應出參政員名額，加倍提出候選人，送請國防最高委員會彙提中央執行委員會選定。（乙）（丙）兩項分別由蒙藏委員會僑務委員會按照應出參政員名額，加倍提出候選人，送由國防最高委員會彙提中央執行委員會選定。（丁）項則由國防最高委員會按照應出參政員名額，提出加倍候選人，提請中央執行委員會選定之。國防最高委員會設國民參政會參政員資格審查會，置審查委員九人至十一人，并指定一人爲主席。對於（甲）項當選人，如發現其資格與規定不合時，得提經國防最高委員會核定，取消其當選資格，以各該省市得票次多者補充。對於（乙）（丙）（丁）三項候選人，如發現其資格不合規定時，得提請國防最高委員會取消其候選人資格，是亦即現行之制度。

參政員任期一年，初定國民政府認爲必要時，得延長一年。二十九年四月改爲「得延長之」，而無一年之限制。

參政員享有一定之權利與義務。前者爲在會場內得自由發表言論，不受會外之干涉；但在會場外發表其筆記或言論，則受一般法律之干涉。後者爲參政員有保守秘密及維持秩序之義務。（一〇）

（二）主席　依二十七年之組織條例，參政會設議長副議長各一人，由中央執行委員會選定之。二十九年九月改設主席團，自國民參政會選舉主席五人組織之，其人選不以參政員爲限。三十一年復改爲五人至七人。國民參政會及其駐會委員會開會時，由主席團互推一人爲主席。

（三）駐會委員會　國民參政會在休會期間，設置駐會委員會。初定由參政員互選十五人至二十五人組織之。二十九年九月改爲二十五人。其任務初定爲以聽取政府各種報告及決議案之實施經過爲限。二十九年九月改爲（一）聽取政府各種報告，（二）促進業經成立決議案之實施，幷隨時考核其實施及狀況及（三）在不違反大會決議案之範圍內，得隨時執行本會建議權及調查權。

（四）委員會　國民參政會之委員會有兩種：一爲調查委員會：調查政府委託考察事項。此項調查結果，得由國民參政會（或由國民參政會授權於調查委員會）提請政府核辦。（一一）一爲審查委員會：審查委員會分三種，卽：普通審查委員會共分第一，第二，第三，第四，第五個，以分別審查軍事及國防，外交及國際事項，內政，財政經濟，及教育文化的議案；特種委員會以草擬或審查特種事項之議案；（一二）全體審查委員會以審查最關重要的事件。（一三）特種委員會間亦有於大會閉會以後仍進行工作者，例如二十八年九月第四次大會所產生的憲政期成會。

（五）秘書處　國民參政會設秘書處，置秘書長，副秘書長一人，均由國民政府特派之。祕書三人至五人，幷分文書，議事，總務，警衛四組辦事。（一四）

二　國民參政會之職權

（一）審議權　在抗戰期間，政府對內對外之重要方針，於實施前應提交國民參政會議決。此項決議案經國防最高委員會通過後，依其性質交主管機關制定法律或須佈命令行之。但遇有緊急特殊情形，國防最高委員會委員長得以命令爲便宜之措施，不受此項規定之限制。

（二）建議權　國民參政會得提出建議案於政府。

（二）聽取報告與詢問權　國民參政會有聽取施政報告暨向政府提出詢問之權。

（四）調查權　國民參政會得組織調查委員會，調查政府委託事項。（一五）

三　國民參政會大會程序　國民參政會之會期，每六個月開會一次。（二十八年四月修正條例以前，定為每三個月）。會期十日，國民政府認為必要時，得召開臨時會或延長其會期。

會議時，在參政員過半數之出席，始得開議。有出席參政員過半數之贊成，始得議決。中央各院部會長官得出席會議，但不參加表決。會議以公開為原則，但有必要時得由主席宣告改開秘密會。凡與抗戰建國有關之事項，均得提出為議案，但其內容不得抵觸三民主義。參政員之提案應詳具理由并由參政員二十人連署提出之。提案或政府交議事項，得由主席逕付會議討論，或先交審查委員會審查，連同審查報告提付會議討論。參政員得以書面提出臨時動議，但須有參政員四十人之連署。臨時動議由主席於議事日程所列各案議畢時，逕付會議討論，但時間不容許時，得由主席提付下次會議討論。政府之施政報告，得由主席之決定或參政員二十人之要求，加入議事日程，移付討論。參政員對於政府有詢問時，須有參政員五人之連署，以書面向主席提出，主席通知主管機關長官，正期答復。但參政員如對於政府之施政報告有疑義時，得於主管機關長官報告後，經主席許可，為簡單之口頭詢問。除因國家利益有不便宣答之理由外，主管機關長官，應為書面或口頭之答復。

註（一）見中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁八〇五。

（二）引三十二年九月中央常務委員會向五屆十一中全會提出之「關於實施憲政工作進程之總報告」，見三十二年十一月中央宣傳部印行憲政建設重要文獻彙編頁一四三。又，國防最高會議曾製定國防參議會組織綱要（二十六年八月十日）及國防參議會會議規程，但均未公布。二十六年十二月三十一日國防最高會議第三十九次常務會議請決擴大國防參議會之組織，增會員名額至七十五人，以原有的會員，各省市政府及黨部合推的代表三十二人，蒙藏華僑代表六人，五院祕書長及另行指定者八人合組之。大多數省市已推行候選人，候國防最高會議圈定，五院祕書長亦已報到，但成

故國民參政會之議即起，因之，未獲實現。見王世杰錢端升著比較憲法下冊頁二四二（註三）。

（三）用大會「對於政治報告之決議案」，見中國國民黨歷次會歷次會議宣言及重要決議案彙編頁八九五。

（四）同上書頁八四三——六。

（五）同上書頁九〇四——八。

（六）國民政府公報渝字第三九號。此項條例，曾屢經修正如次：

修正公布日期	修正條款	見國府公報期數
二七・六・二一	第三、四兩條	渝字第五九號
二八・四・二八	第九條	同上第一四八號
二九・四・一六	第八條	同上第二四九號
二九・九・二六	第三條	同上第二九六號
二九・一二・二三	同上	同上第三二一號
三一・三・一六	同上	同上第四六七號

（七）參看上舉國民參政會組織條例。

（八）委員九人，由中央執行委員會指定。

（九）（二七、六、二一）修正組織條例時，將（丁）項候選人之提出方式删去。國府渝五九。

（一〇）國民參政會議事規則（二七・七・一）國府渝六二。修正：（二九・一二・二三）國府渝三二一。參政員在目前爲有給職。

（一一）（二九・九・二六）修正條例，始定有此種調查委員會。

（一二）國民參政會議事規則（二七・七・二）國府渝六二，修正（二九・一二・二三）國府渝三二三。

（一三）二十七年十月三日國民參政會大會所通過的國民參政會會體審查委員會規則，見國民參政會第二次大會紀錄頁七。

（一四）國民政會祕書處組織規則（二七・七・一）國府渝六二。修正：（二九、一二、二三）國府渝三二一。

（一五）本項爲二十九年九月修正條例所增加。

民國政制史（下）

錢端升 薩師炯 郭登皞 楊鴻年
呂恩萊 林瓊光 馮　震著

第二編 各論

第三編　縣制

民國政制史（下冊）

第二篇　省制

第一章　省行政機關

省行政機關之組織，自民國成立以至於最近，曾有數度之變更。光復之初，中央官制雖已頒布施行，然各省行政機關則多自為風氣。蓋以當時共和初建，中央方注意於軍事財政外交諸大端，而未暇顧及地方官廳之組織，遂致各省組織紛歧，莫衷一是。是以此期實民國以來省行政機關組織之混亂時代。二年一月八日，中央明令劃一各級地方官廳組織，並頒劃一現行各省地方行政官廳組織令，（一）以為各省行政官署組織之根據。各省行政機關至此遂有劃一之組織。是為民國以來省行政機關組織演變之第一期。

三年七月十八日，省官制頒布。（二）改省行政長官名稱為巡按使，並裁前此行政官署之各司處，而於巡按使公署之中，另組政務廳以為行政之樞紐。政務廳之下，置總務、內務、教育、實業四科。至於前此民政長公署財政司所掌事務，則合以前各省國稅廳籌備處之職掌，另設財政廳以司之。財政廳之組織，則根據三年九月十二日之財政廳官制。（三）至是省行政機關之組織又行變更，而入吾人所謂第二期。

自是以後以至國民政府成立，五年七月六日，雖省行政長官之名稱，由巡按使而改為省長；然行政長官之職權，以及行政官署之組織，則迄無變更。僅於六年九月六日各省設實業廳條例（四）及實業廳條例（五）頒

，而同月八日明令廢止省行政官署內之教育、實業二科後，省行政機關之組織始有更改。此後七年一月二十三日有省政務處組織章程（六）之頒布。十年六月二十三日有省參事會條例（七）之頒布。各省又多添設該項機關，吾人姑以此期為省行政機關演變之第三期。

十四年七月國民政府成立，省行政機關之組織又入另一階段。在此期內，省行政機關組織之最大特點，即在廢除以往之省政獨裁制，而改為合議制。是為省行政機關組織演變之第四期。

以上所論省行政機關組織各期之演變，除混亂時期姑不敘述外，茲將一、二、三、四四期省行政機關之組織分節敘述於後；而以省行政機關之職權附後。

第一節　第一期省行政機關

第一期省行政機關者，乃指二年一月八日劃一現行各省地方行政官廳組織令頒布後至三年五月二十三日省官制頒布前之省行政機關而言。此期省行政長官，稱為民政長；省行政機關，稱為行政公署；而規定行政公署之組織者，為二年一月八日之劃一現行各省地方行政官廳組織令；茲特依據該令及當時其他章則，略述行政公署之組織。

行政公署由民政長與所屬人員組織。

一　民政長　根據劃一令規定，省設民政長一人，為行政公署長官，總理全省政務，由中央任命；民政長有專任者，如該令頒布初期，江蘇、江西、福建、湖北、山西、四川等省是。有由所在省軍政長官（都督）兼任者，如上述六省以外其餘各省是。

二　各司　行政公署設總務一處，內務、財政、教育、實業四司，公署所設員額，劃一令規定由各省民政長擬具相當人數，咨由國務總理，呈請總統核定，依照陝西省呈報，該省公署當時即設科長二十員，科員一百五十員，秘書六員，技正一員，技士二員，總共一百七十九員，此外各司處長以及雇用人員仍不在內。

二年三月，國務院擬定各省行政公署辦事章程，對於公署所設員額，大加裁減。依照該章程規定及後此國務院之解釋，行政公署所設人員，除司長、秘書、技正、技士、及雇員外，其餘科長、科員等等，全署不得超過六十人。雖有河南民政長，以人數不敷分配，電請增加員額爲八十，然究未得國務院之核准。

其後復因財政艱窘，經國務會議議決，各省行政公署，除司長以上人員及雇員不計外，只應設秘書一員，科長十三員，技正一員，科員四十三員，技士二員，總共爲六十員，較之各省行政公署辦事章程（八）所規定者，又爲減少。該項決議經財政部通行後，各省雖有反對之舉，然中央之意見終未改變。上述人員之外，劃一介規定：公署各處司得僱用雇員，至其名額若干，則無規定。茲將公署各處司之組織與職掌分段於後。

（一）總務處　行政公署設總務處一，內置秘書、科長、科員分辦處務，而以民政長之名義行之，於必要時且得酌用雇員。至秘書、科員之員額爲若干，劃一介規定，由民政長擬定相當人數，經由國務總理，呈請總統核定，因之並無法定限制。當時陝西行政公署總務處即置秘書六員，科長四員，科員三十員，此外更設技正一員，技士二員，除雇員外，總共全處計有四十三人。二年三月國務院所定各省行政公署辦事章程，雖限制全署員額不能超出六十以上，然對於秘書、技正、技士則未加限制，以此總務處之員額，仍有伸縮之自由。及至國務會議決議案於二年九月經財政部通行後，總務處所設員額，始有較嚴限制。茲記奉天行政公署總務處所設員額，以見當時各省之一般。奉天總務處計設秘書一人，科長三人，科員八人；至於雇員，則不在內。秘書、科長、技正，統係薦任，劃一介規定，由民政長呈由國務總理，薦請大總統任命，科員及技士，則由各民政長委任。

至於總務處之職掌，依照各省行政公署暫行辦事章程規定，則如左述：

一、關於機要事項；

二、關於印信事項；

三、關於統計、及報告編製事項；

四、關於職員履歷，及進退紀錄事項；

五、關於文件之收發、分配、保存、編纂事項；

六、關於會計，及庶務事項；

七、其他不屬於各司事項。

（二）各司　行政公署設內務、財政、教育、實業四司。各司置司長一人，承民政長之指揮，總理本司事務，而以民政長之名義行之。司長依劃一現行各省行政官廳組織令規定，由民政長呈由國務總理呈請大總統簡任。三年三月大總統令規定司長任免辦法如下：「各省遇有司長出缺，先由該省民政長遴員代理。如有人地相宜人員，准其開具履歷及平日政績，呈請發交院部備同存記人員，一併開單呈請簡任。其因廢弛職務及著大情節，應免去本官，及人地不宜應另行任用者，亦由該省民政長先行電請解任，派員代理，一面先行詳敘事由呈候核免。」

上述四司，乃一般省分所皆設，惟有些省分，或因財政艱窘，或因其他事件，亦有呈准裁其一二者。如廣西行政公署，即因經費困難，裁撤教育司，而將該司所掌事務，移歸內務司設科辦理是。又有自始即以財政重細，而所設各司不符定制者，如新疆行政公署當劃一現行各省行政官廳組織令頒布之始，即僅設內務、財政兩司，而將教育、實業分設二局管理是。（九）又行政公署各司，照例各設司長一人，然亦有一人兼長二司者，如四川行政公署內務司長外調而以教育司長兼長內務司是。

司下分科辦事，各司分科數目，劃一現行各省行政官廳組織令並無規定，而以決定之權，委諸各省行政長官。二年三月國務院頒行之各省行政公署暫行辦事章程則規定：「每司得設一科至四科。科設科長一員，總理科務。科長由民政長呈由國務總理呈請大總統薦任。科長之下設科員若干人，分理科務。」科所得設置之科員，雖無限額，然全署科目之總額則有限制，而尤以二年九月財政部通令之限制為最嚴。科員由民政長委任。

各司之職掌，依照各省行政公署暫行辦事章程規定，如左：

內務部：

一、關於選舉事項；

二、關於公共團體事項；

三、關於賑恤，及救濟事項；

四、關於公私慈善事業，及其他公益財團事項；

五、關於徵兵，徵發事項；

六、關於人民戶籍事項；

七、關於行政區劃事項；

八、關於土地調查事項；

九、關於官產，官物事項；

十、關於行政警察事項；

十一、關於高等警察事項；

十二、關於司法警察事項；

十三、關於著作出版事項；

十四、關於道路，及其他土木工程事項；

十五、關於河堤、海港，及其他水道工程事項；

十六、關於土地收用事項；

十七、關於整飭禮俗事項；

十八、關於祠宇，及其他宗教事項；

十九、關於保存古物事項；

二十、關於病院，及衞生組合事項；
二一、關於傳染病預防，及檢疫事項；
二二、關於醫士、藥劑士業務之監督事項；
二三、關於藥品，及賣藥營業之檢查事項；
二四、關於地方交通行政事項；

財政司：

一、關於監督徵收地方稅事項；
二、關於監督地方稅外之收入事項；
三、關於地方稅違法徵收之處分事項；
四、關於滯納地稅處分之訴願事項；
五、關於監督地方歲出事項；
六、關於編製地方預算、決算事項；
七、關於地方公債事項；
八、關於地方金融事項；

教育司：

一、關於公立學校職員事項；
二、關於教育會議、圖書審查會、教育博覽會事項；
三、關於學校衞生，及公立學校等修建事項；
四、關於師範學校、中學校、小學校，及蒙養園事項；
五、關於普通實業學校、盲啞學校、及其他特種學校事項；

六、關於檢定小學教員，及學齡兒童就學事項；
七、關於私立大學，及公私立專門學校事項；
八、關於外國留學生事項；
九、關於國語統一，及各種學術會事項；
十、關於動植物園，圖書館，博物館，及搜集古物事項；
十一、關於美術館，美術展覽會，及文藝、音樂、演劇等事項；
十二、關於通俗教育，通俗圖書館，巡行文庫事項。

實業司：

一、關於農業改良事項；
二、關於農學試驗場事項；
三、關於蠶絲業改良，及檢查事項；
四、關於地方水利，及耕地整理事項；
五、關於天災、蟲害之預防善後事項；
六、關於農會事項；
七、關於農業講習事項；
八、關於農林、漁牧各團體事項；
九、關於畜牧改良事項；
十、關於種畜檢查，及獸疫事項；
十一、關於公有林、私有林，監督、保護、獎勵事項；
十二、關於苗圃，及林業試驗事項；

十三、關於狩獵監察事項；
十四、關於水產試驗，及講習事項；
十五、關於水產業監理、保護、獎勵事項；
十六、關於勸業會事項；
十七、關於經營工業事項；
十八、關於度量衡之檢查，及推行事項；
十九、關於模範工場事項；
二十、關於工業補助事項；
二一、關於工業試驗所事項；
二二、關於工業調查事項；
二三、關於工廠監督，及檢查事項；
二四、關於工人教育，及保護事項；
二五、關於輸出品獎勵事項；
二六、關於商品陳列事項；
二七、關於保險業，及其他商業監督事項；
二八、關於工商業團體事項；
二九、關於礦區調查事項；
三十、關於礦業監督事項；
三一、關於礦夫保護事項；
三二、關於礦稅稽核事項，

三〇、關於地方自治，及民辦之電氣實業事項。

以上所述，乃各司之固定職掌。此外依劃一現行各省地方行政官廳組織令第二條三項規定凡中央特令省辦事件，得由民政長劃交各司辦理。

第二節 第二期省行政機關

第二期省行政機關者，乃指三年五月二十三日省官制頒布以後，至六年九月六日教育廳暫行條例與實業廳暫行條例頒布期間之省行政機關而言。三年五月二十三日省官制頒布，同日下令改民政長為巡按使，並令各省遵照官制將行政公署改組巡按使公署；復於是日明令裁撤各省國稅廳籌備處及財政司，而將各該處司職掌另設財政廳辦理；至財政廳官制，亦於是年九月十二日頒布。因之省行政機關於此期內，除巡按使公署外，更有財政廳。本節共分二項，以第一項敘述巡按使公署。第二項敘述財政廳。又當時各省亦有設置省政會議機關者，本節亦以一項述之。

第一項 巡按使公署

省官制規定，省設巡按使為全省最高行政長官。至於全省行政機關則稱為巡按使公署。公署以內設政務廳，輔佐巡按使掌理全省事務。依照官制規定，巡按使公署之組織概如上述；惟當時各省巡按使公署，實際上每於政務廳之外更設其他組織，分掌各項政務。本項共分三目，分別敘述巡按使、政務廳，及巡按使公署政務廳以外之其他組織。

第一目 巡按使

巡按使為省內最高行政長官，執行省有一切職權。省行政長官之稱為巡按使，乃省官制所規定。除京兆區

五年討袁役興，各省行政長官名稱多有變更，黎元洪就任總統後，遂於五年七月六日下令劃一各省行政長官名稱爲省長，而省行政機關則稱爲省長公署，至於公署之內部組織則無變更，而一仍省官制之規定。

巡按使（五年七月六日以後改稱省長）爲特任職，由大總統任命，并無資格限制。巡按使有專任者，有由所在省分軍政長官兼任者。至其任期亦無一定，而以中央之意旨以定去留，是以當時各省巡按使有到職不久即被罷免者，亦有在位數年而依然不動者。巡按使在職期內不得任意離職，必欲離職，例須呈准中央，而由中央派員代理。

第二目　巡按使公署政務廳

政務廳乃巡按使公署之內部機關，置廳長一人總理廳務。廳下分設總務、內務、教育、實業四科，乃省官制所規定；惟當時各省亦有於四科之外更置其他組織者。是以本項特以省官制爲主，參照當時各省暫行章則，敍述政務廳之組織於左。

一　政務廳長　政務廳置廳長一人，省官制規定，由巡按使薦任；事實則多由巡按使經由內務部呈請大總統簡任。政務廳長須迴避本籍。政務廳　承巡按使之命總理廳務，如需離職時，可由巡按使派員代理，但須呈報中央備案。政務廳之待遇，則各省略有不同。

二　各科　省官制規定，政務廳內分設總務、內務、教育、實業四科；茲將四科之組織與職掌分述於後。

（一）各科之組織　各科類皆設有主管人一名，總理各該科事務。主管人員之名稱，各省不同，奉天稱爲主任，江蘇稱爲科長，雲南稱爲僉事。又有此時名之爲甲而彼時名之爲乙者，如河南於三年七月稱一科之主管人員爲科長，而至四年八月改稱主任是。關於此項稱呼，內務部曾經呈請畫一，然終未能實現。又各科亦有不置主管人員者，如四年八月河南之總務科是。主管一科人員，皆係省官制上所謂掾屬，概由巡按使委任。惟官職雖係委任，而待遇則同薦任。至於薪俸究爲若干，各省又不一致。

科下分職，各省亦有不同。奉天各科之下卽係分股，每股置主稿一員以總其成；依照修正奉天巡按使公署政務廳科處各股職掌（一〇）規定，該省公署四科共分六股，其中總務、內務兩科各分二股，實業、教育二科則各僅設一股。湖南則科下分課，依照湖南巡按使公署修訂組織條例規定，（一一）該省四科共分十二課，計總務科分五課，內務科分三課，教育、實業二科各分二課。以上科下分職之不同，乃就甲省與乙省而言；此外仍有一省之內，而甲科與乙科不同者；如河南巡按使公署，依照河南巡按使公署政務廳修正暫行章程，（一二）總務科下分設：考績、印電、收發、支應四處，而內務、教育、實業各科，不再分職是。

（三）各科之職掌　關於各科之職掌，省官制規定，由各省巡按使自定，因之各省之規定亦不盡同。惟各科之職掌，各省雖不一致，然以受各該科名稱之限制（如實業科之職掌，總以實業為前提，而不會將教育事件，規定於該科職掌之內，）相差究尚不遠。茲特依照河南巡按使公署政務廳修正暫行章程之規定，敍述該省政務廳各科之職掌，以見一般。

總務科　河南總務科分設：考績、印電、收發、支應四處；而將總務科職掌分交四處辦理，四處職掌則如左述。

考績處：

一、關於地方行政官進退，及紀錄獎懲事項；

二、關於行政訴訟，及控官事項；

印電處：

一、關於印信事項；

二、關於譯電事項；

收發處：

一、關於收發文件，並分配、編號事項；

二、關於保管檔卷事項；

支應處：

一、關於會計事項；

二、關於庶務，及交際事項；

三、關於購置物品事項；

四、關於編製本署預算、決算事項。

內務科：

一、關於地方自治事項；

二、關於公共團體事項；

三、關於區劃經界事項；

四、關於人口戶籍事項；

五、關於徵兵、徵發事項

六、關於振卹、撫卹，及救濟事項；

七、關於公私慈善事業，及其他公益財團事項；

八、關於整飭禮教風俗事項；

九、關於祀典，及宗教事項；

十、關於保存古物事項；

十一、關於調查、保存官產、官物事項；

十二、關於土木工程，及道路、橋樑事項；

十三、關於警察事項；

十四、關於地方保衛團事項；
十五、關於拿捕偷漏事項；
十六、關於消防、衛生事項；
十七、關於著作、出版事項；
十八、關於救濟事項；
十九、關於清鄉事項；
二〇、關於稽核各縣警隊成績事項；
二一、關於河防一切事項。

教育科：

一、關於師範學校事項；
二、關於中小學校，及蒙養院事項；
三、關於普通實業學校事項；
四、關於盲啞學校，及其他殘廢等特種學校事項
五、關於學齡兒童就學事項；
六、關於通俗教育，及講演會事項
七、關於文藝、音樂、演劇事項；
八、關於美術館，及美術展覽會召開選事項；
九、關於動植物園、博物館、圖書館，及調查搜集古物事項；
十、關於通俗各種博物館，通俗圖書館事項；
十一、關於編譯公報事項；

十二、關於公立、私立、專門各學校事項；
十三、關於外國留學生事項；
十四、關於國語統一會事項；
十五、關於各種學術會事項。

實業科：

一、關於農林、漁牧，保護、監督、獎勵及改良事項；
二、關於蠶業改良，及檢查事項；
三、關於地方水利，及耕地整理事項；
四、關於天災蟲害之預防、善後事項；
五、關於農林、漁牧各團體事項；
六、關於農會事項；
七、關於各種試驗場事項；
八、關於官辦工商業事項；
九、關於工商業團體事項；
十、關於度量衡之檢查，及推行事項；
十一、關於工商業之調查事項；
十二、關於商品陳列所，及勸業會事項；
十三、關於保險，及其他商業監督事項；
十四、關於礦務，及硝磺礦事項；
十五、關於鐵路事項；

十六、關於郵電事項。

三　政務廳內之其他組織　以上四科，乃省官制所規定，而爲各省政務廳所共同設有者。此外當時各省政務廳，亦不無於上述四科之外，另設其他組織者。如河南依照該省政務廳修定暫行章程規定，於四科之外設有秘書處；奉天依照該省修正政務廳科處職掌規定，於四科之外另設執法、機要二處之類是。此猶不過例示一二，至當時諸省政務廳四科以外之組織，初不以此爲限。（一三）茲將河南政務廳秘書處，及奉天執法、機要二處之組織及職掌分述於後，以見當時各省政務廳四科以外組織之大概。

（一）河南政務廳之秘書處　依照四年八月河南巡按使公署政務廳修正暫行章程規定，該省政務廳於四科之外，另設秘書處，置秘書及書記官各六員，秉承政務廳長之命，受巡按使之指揮，按照各項章則，處理所掌事務。至於各該員之職掌，依該章程規定：秘書係核辦財政、司法、交涉、軍事等項特別事件，及辦理機要呈電咨飭，並其他不屬於各科事項；書記官掌管機要呈電咨飭文件，並繕寫呈摺咨飭秘密事件。秘書書記官均由巡按使任用。

（二）奉天執法機要二處　依照四年三月修正奉天巡按使公署政務廳科處職掌規定，該省政務廳於四科之外，設有執法機要二處。執法處設處長一員，委員三員，承審員三員，如事務緊繁時，得由巡按使酌量增設各員員額。機要處酌設委員若干員，由政務廳廳員中選派兼充，並以一人爲機要處長。至於各處職掌，該章程規定，機要處掌理外交及軍民政一切機要秘密事項。執法處則如左述：

一、關於各縣、各地方審判廳，各路巡防營，辦理懲治盜匪法範圍內審辦盜匪事項；
二、關於懲治亂黨、教匪事項；
三、關於附省巡防營拏獲盜匪提審事項；
四、關於各屬詳辦盜匪案件，認有疑誤，提省審辦事項；
五、關於因盜匪案件發生之稟訴事項；

六、關於盜匪、土匪案內之審判事項；
七、關於會黨盜匪、土匪之執行事項；
八、關於匪黨案內之調查事項，
九、關於重要案件，因有事故障礙不能提審，派員複審事項；
十、關於逃脫犯人，及調查監督等事之實施督辦事項；
十一、關於因盜匪案件發生之外交事項。

第三目　政務廳外之其他組織

省官制上之巡按使公署，僅只設有政務廳，惟當時各省實施情形，並未盡於政務廳以外設有其他組織者。茲特以湖南巡按使公署辦公室及奉天巡按使公署營務處爲例，而略述其組織，藉見政務廳以外其他組織之一般。又當時各省或爲執行中央法令，或爲辦理特殊事件，亦有於巡按使公署之內設置委員會或於公署之外另設有附屬機關者，本項亦略及之。

一　湖南巡按使公署辦公室　依照湖南省巡按使公署修正組織條例，湖南省巡按使公署於政務廳以外另設辦公室。辦公室與政務廳分承巡按使之指揮，執行各項事務。政務廳下分設四科，一如省官制暫行規定，至於辦公室，依照該條例第三條後半段規定，設辦理機要專員、辦理交涉專員、承啓員、監印員及譯電員；此外因事務之必要，仍可酌用雇員。各員之上並未設置總攬人員，而將各該員之權限皆直隸之政務廳長。至於各該員之職掌，該條例規定如左：

一、辦理機要專員，掌關於收發覆核各項重要文件事項；
二、辦理交涉專員，掌關於各項交涉，暨通譯事項；
三、特別辦事員，掌關於調查，暨特別委辦事項；

四、承啓員，掌關於傳達巡按使臨時特別命令，及接待賓客各事項；

五、監印員，掌關於典守印信事項；

六、譯電員，掌關於收發官電，及翻譯密碼文電事項；另設電報房，專司其事，仍由譯電員隨時稽核。

辦公室各員除上述職掌外，依簡章第四條規定，除監督司法及監督財政事務，由政務廳總務科辦理外，如中央另有其他事件特別委任該各辦理者，經巡按使之分派，亦得交由該室各員辦理。

二　奉天巡按使公署警務處　奉天巡按使公署警務處，乃辦理該省軍防警備等事行政之機關，（一四）於民國四年春間呈准設立。依照奉天巡按使公署設立警務處編制章程（一五）規定，警務處設總辦一員，直隸巡按使，承巡按使之命，綜理處務，由巡按使任命。警務處對外不發生關係，亦不另刊關防；所有一切對外事宜，均以巡按使名義行之。警務處下分軍務、軍需二科，而以軍法事項附於軍務科，軍需事項附於軍需科。各科各置科長一員，承巡按使之命，商承總辦辦理全科事務，由巡按使遴委。二科各置科員二名，承各級長官命令，辦理各科事務，亦由巡按使委用。此外警務處並僱用雇員六名，分發二科服役。

三　委員會及附屬機關　以上所述，固為巡按使公署組織之大概情形，然執行省政之機關，究不以上述者為限。此外各省巡按使公署尚因辦理各該省之特殊行政，或執行中央之某種法律，或為謀責任集中起見，往往另設委員會或其他附屬機關從事管理，而巡按使公署僅負指導監督之責。此項委員會及附屬機關之名稱，雖不免各省紛歧；然依其性質，尚可分為二種：

（一）係因實施中央某種法令而設者　此類委員會之組織及職掌，中央每多予以概括規定，因而其組織，各省雖亦不盡相同，然相差實不甚遠；茲以普通文官懲戒委員會為例略為說明之。

依照三年一月二十一日頒布之文官懲戒委員會編制令（一六）規定，文官普通懲戒委員會，設於中央及地方各官署，旋經內務部呈准各省僅於巡按使公署設置此項委員會，以司全省文官懲戒事宜。依編制令規定，文官普通懲戒委員會設委員長一人，由各該官署長官兼任；委員二人至四人，由各該官署長官遴派所屬薦任、大學文職各

官中，臨時選派充任；但有特別情形時，得以上級官署之長等、六等高等文職各官充下級官署之僱員。委員會非合委員長、委員三人到場，不得開會等等。上述乃係中央法令關於文官普通委員會所有之規定。至於各省實地情形，關於委員之名額，則有設置四人者（如河南），有設三人者（如江西）。關於委員之人選，有全出自鄰接便公署者（如河南），有遴選接便公署只出其一部者（如江西文官普通懲戒委員會之委員，即由政務廳長，財政廳長，及高等審判廳長兼任）。雖或不無出入，然大體究尙相類而無大差異。

（二）係因執行各省特殊行政而設者　此類委員會或附屬機關，每係一省所獨有，其中間有數省相仿者，亦係偶然事實。至於該項委員或附屬機關之組織與職掌，殆由各該省相度情形自為規定；論其本甚繁富；或與中央法令不合者，中央絕少置喙。以此，此類組織即令同一機關，其名稱組織及職掌之在甲省者亦未必與乙省相同。茲將當時各省此類委員會及附屬機關列舉一二，以見大概。當時各省委員會之屬於此類者，如吉林之賭政委員會等是；附屬機關之屬於此類者，如陝西之籌賑局，四川之權鐵戒煙局，山西之薛礦查緝私土局（以上係兼辦煙政者），奉天全省清丈局，吉林土地清丈局（以上係辦理地政者），四川之實務局等是。

第二項　財政廳

第一目　財政廳之組織

一　財政廳長　財政廳置廳長一人，總理廳務；依照九年四月徵收官吏任用條例，由財政部呈請大總統簡任；其實財政廳長若不深得所在省分軍民長官之心意，鮮有能安職守者。財政廳長依照徵收官任用條例（一七）第六條規定，非具有文職任用令第三條規定各種簡任職資格，（一八）並合於左列一款之一者，不得任命。

一、現任或曾任財政部暨財政部附屬機關簡任官，及簡任職升用者，或曾任薦徵官一年以上者；

二、曾在國內外大學暨高等專門學校之經濟科，政治經濟科，商科，或特設財政專門學校畢業，辦理財

政事務三年以上者。（一九）

財政廳長之任期，徵收官任用條例規定爲三年。任期之內，除因監督財政長官（受特別委任監督所在省分財政之民政長官）認爲人地不宜，或辦理不力，得將理由咨報財政總長，經財政總長認爲應行調任或免職，而呈由大總統明令調任或免職者外，不得無故免職。三年任滿，而成績卓著者，仍可聯任。財政廳長一般多係尊任，惟亦不無由所在省分行政長官兼任者。財政廳長任內因公外出時，依照財政廳官制規定，可以委任科長代拆代行；至若因私離職，則應呈准方可。

二 各科 依照財政廳官制規定，財政廳應設總務、徵榷及制用三科。科置科長一人，承廳長之命掌理本科事務，由廳長委任，惟須詳報財政部及所在省分民政長官註册。科長之下更置一，二，三等科員，承長官之命，助理各科事務。至於各科科員之額數應爲若干，以及其待遇如何，依照財政廳官制規定，由財政廳長按照所在省分情形，妥擬辦法，詳明財政部備案。茲述江蘇財政廳之員額，以見一般，江蘇財政廳，依照十一年江蘇年鑑（二〇）所載各表，三科除科長外，計設科員，辦事員及助理員六十九人。內中總務科十九人，制用科二十一人，徵榷科二十九人。至於科下組織，財政廳官制並無規定，江蘇財政廳則於各科之下，分股辦事。

第二目 財政廳之職權

財政廳管理全省財政及監督所屬財務行政人員；雖亦間有以他項事務劃歸該廳管理者，然實係一時權宜之計而不能視爲定規，如實業廳未成立以前，各省實業之由財政廳兼辦之類是。財政廳管理全省財政之方法，依照三年六月十一日財政廳辦事權限條例規定爲：總理省稅出納，執行各種稅法，催促各屬款項，籌計中央需要，支配全省經費，辦理預算，決算等等。該廳對於收納租稅，支付本省經費，及一切收入支出各款，並須按月造具表册，分報所在省分行政長官及財政部。至於所收稅款之保存，該條例規定財政廳所收賦稅應悉數存交金庫，除因大總統命令撥解，及財政部核定之數得隨時支放外，其餘不得擅動。該廳監督全省財務人員（兼管

徵收之縣知事亦在其內）：之方法，亦有種種，其主要者厥為：

一 停止或撤銷下級官吏職務 依照財政廳辦事權限條例（二一）規定，財政廳長於所管官吏認其有徵收之章制處分或佈告，認為違背法令，妨害公益，或侵越權限時，得停止或撤銷之。縣知事如有以上行為，得隨時呈明所在省分行政長官辦理，仍報告財政部。

二 考核徵收官吏之權 依照財政廳辦事權限條例規定，財政廳長有考核徵收官吏之權，並依據十三年三月頒發徵收官吏成績報告書。所核官吏為專任之徵收官吏，則該項報告書即由財政廳長分別呈送財政部及所在省分之民政長官。所核官吏為兼管徵收之縣知事時，財政廳不能逕行報部，只能報告所在省分行政長官，而由該長官査核咨部。考核結果，財政廳並認為有應行獎懲或撤調之人員時，依照條例規定，不論當事人員係專任之徵收官吏或兼辦徵收之縣知事，財政廳長均須報請所在省分民政長官核辦，並由該長官轉咨財政部。

財政部為謀提高財政廳管轄徵收官吏權限計，曾於三年十月呈准變更財政廳辦事權限條例，而規定財政廳對於徵收官吏認為有獎懲撤調之必要時，如該項官吏為專任之徵收官吏，則由財政廳逕行處置，而並報所在省分民政長官備案，如該項官吏為兼管徵收之縣知事，則由該廳長一面呈向所在省分民政長官彈劾，一面呈報財政部。

財政部辦法通行不久，即經安徽巡按使轉據國稅廳條陳財政辦事權限一案，復經政治討論會及財政部先後會核，復將變通辦法酌事改正。結果財政廳對於專任之徵收官吏，仍有逕行獎懲撤調之權；至兼管徵收之縣知事，則仍應呈請所在省分巡按使核辦，而由該巡按使轉咨財政部。

第三項 省政會議機關

關於省政會議機關，省官制上並無規定；因之當時各省有設此項會議者，有不設此項會議者。其設有此項會議之省分，關於該會之組織職掌甚而至於名稱，亦皆有所不同。關於名稱，有稱為某省巡按使公署行政會議

者，會稱為某省巡按使公署諮議會者。關於會議之組織，有專由巡按使公署人員組織者，有由省城各種官廳主管長官組織者，亦有除公務人員之外更加入鄉紳學者者。茲為明了是項會議之實在情形計，特述江蘇巡按使公署行政會議之組織，以見大概。

江蘇巡按使公署行政會議，依照四年三月江蘇巡按使公署行政會議章程規定，（一二二）由財政廳長，金陵關監督兼交涉員，政務廳長，諮議處處長，金陵道尹，江寧地方審檢廳長，省城警察廳長，江寧縣知縣，巡按使署之諮議及各科科長，暨財政廳各科長組成。會議以巡按使為會長；會長因事不能出席時，應就會員之中指定代理會長；開會時，以會長為主席。又依章程規定，如會議所議事件關係上述會員以外之官吏職務時，得由會知照該官吏隨時到會與議；惟該員之所得與議者，僅以關係其職務之事件為限。又雖非上述會員之中，並無省軍政官署之人員，該章程因又規定，會議事項如關係軍事或其他重大事件時，得由會長商請該省軍政官署派員與議。該會並無一定會期，開會與否，由會長決定。（一二三）會議議案，依照章程分為二種：一為巡按使所交議者，一為各會員所提議者；惟會員所提議之議案，非事先呈由巡按核准認為必須交議者，不得列入議事日程。至於議事日程，則由會議所設專員（書記官長），於會期以前二日編定，通知各會員。開議議案，如遇案情重大，不能即會解決時，並得由會長指定審查員或調查員從事審查或調查，而待其報告意見提出後，再行決議。會議決議案，並無拘束巡按使之效力，惟經巡按使核准執行者，則主管官員於下次會議時，應將執行經過報告會議。會議設於巡按使公署並設書記官長一員，及書記官二員，主持一切文牘事宜；書記長及書記官均由公署人員兼任。

第三節　第三期省行政機關

第三期省行政機關者，乃指六年九月六日教育廳暫行條例與實業廳暫行條例頒布後，至國民政府成立期間省行政機關而言。自省官制頒布至於教育，實業二廳暫行條例頒布期內，雖省民政長官之稱呼，於五年七月六

日，由巡按使改爲省長；惟省行政機關之組織，究未變更。及至教，實二廳條例頒布，同時又將舊隸巡按使（五年七月以後改稱省長）公署政務廳內教育，實業二科裁撤後，省行政機關之組織遂又稍有變化，而又吾人嘗謂第三期。嗣後七年一月中央頒布各省區警務處組織章程，十年六月又頒布省參事會條例，省行政機關遂日趨完備。茲將本期新設機關，分別敘述於後。

第一項　教育廳

各省教育行政，在劃一現行各省地方行政官廳組織令時代，係由各省行政公署教育司主管。省官制頒布後，各省行政公署裁撤各司改組政務廳，而於廳中設置教育一科，以主全省教育行政。六年九月教育部爲謀各省教育獨立，呈請設立教育廳，以爲各該省分之教育行政機關。同月六日中央頒布教育廳暫行條例，各省教育廳遂亦先後成立。

依照六年十月教育部咨行之教育廳經費支用標準表，（二四）全國各省分爲大中小三等，而對於三等省分教育廳經費，員額，以及職員之待遇，均有不同之規定。當時列入大省者計有：直隸、奉天、江蘇、浙江、四川、廣東、山東、湖北及河南九省；列入中省者計有：江西、湖南、陝西、山西、吉林、福建、安徽及雲南八省；列入小省者計有：黑龍江，甘肅，貴州，廣西及新疆五省。

第一目　教育廳之組織

依照教育廳暫行條例規定，教育廳係教育部之直轄機關，惟於執行職務之時，須承所在省分民政長官意旨而在其監督之下。廳設廳長一人總理廳務。廳下分設各科分掌各項行政。此外因事實之需要，仍得酌用雇員。上述人員之外，教育廳仍設視學若干員，專管視察全省教育事宜。茲將各該員分述於後：

一　教育廳長　依照教育廳暫行條例規定，教育廳置廳長一人，由大總統簡任，總理全廳事務。廳長之資

格條例並無規定。教育廳長依法係由中央任命，各省軍民長官對於該廳長之人選自無容喙之可能。惟以教育廳長雖係中央直轄之官吏，然其職掌究係辦理各省之行政；且有若干場合，該廳長仍須秉承所在省分民政長官之意旨，執行一切；是以中央於任命此項官吏時，亦往往顧及所在省分軍民長官之好惡。惟教育廳所掌之事務，性質較爲清寒，以此各省軍民長官對於此項人選之干涉，究較財政廳爲少。

二　各科　教育廳暫行條例規定，教育廳分設各科，處理各項事務。至於分科多寡，條例規定視事務之繁簡定之，但至多不得逾三科。惟依六年十月教育部咨行之教育廳經費支用標準表，則分各省爲大中小三等；大中二等省分該表均列科長三員，而小等省分該表只列科長二員，以此小等省分之教育廳似只能設置二科。設置三科之教育廳，以第一科掌管總務事項，第二科掌理普通教育及社會教育事項，第三科掌理專門教育及留學事項；至僅設二科者則將第三科事務移交第二科辦理。各科置科長一人由廳長委任，承廳長之命，掌理本科事務。科長之下，設有科員，由廳長委任，承長官之命，助理各科事務。科員名額，條例規定每科不得逾三員；至教育廳經費支用標準表則規定：大省教育廳約爲九員，中省約爲七員，小省約爲六員，是教育廳科員之員額，亦因省等之不同而互異。

三　省視學　依照條例規定，教育廳更設省視學，由廳長委任，掌管視察全省教育。視學員額，條例規定爲四人至六人；教育廳經費支用標準表明定大省六員，中省五員，小省四員。依照七年五教育部公布之省視學規程，省視學不得兼任他項職務；至於省視學之資格，須爲高等學校畢業，或曾辦教育者。

四　其他組織　教育廳除上述組織外，依照部頒規程，仍設有檢定小學教員委員會，以司小學教員檢定之事。會設會長一人，委員若干人。會長在教育廳未成立以前，係由各省政務廳之教育科長兼任；教育廳成立後，則由該廳就所有科長中派員兼任。檢定委員會除會長，委員之外，亦得酌用雇員，辦理各項雜務。檢定委員會之外，當時各省教育廳仍有另設其他組織者，如江蘇教育廳公報處之類是。該處共設編輯員二人，發行員一人，書記一人，掌司編輯公報事宜。

第二目　教育廳之職權

教育廳之職權，依照法令規定，在於執行全省教育行政事務，及辦理教育行政以外之專門教育事項。關之教育廳對於省內教育行政人員，皆有指揮監督之權。依照法令規定，各該省之教育行政人員，除省立專門學校校長由廳長遴選呈請所在省分民政長官任命咨部備查外，其餘省立中等學校校長，暨數縣合辦之學校校長，均由廳長委任，分別呈報所在省分民政長官及教育部備查。至各縣教育事宜，除教育廳長對於兼辦教育事宜之縣知事，關於教育事項之措置，有概括的監督權以外：依照教育部先後之通令，縣視學應由縣長直接委任，縣立中等學校校長，及各縣勸學所所長，則由縣知事呈請廳長委任，亦於委任之後分呈所在省分民政長官及教育部備案。

第二項　實業廳

各省實業行政亦與教育同，於實業廳未成立以前，皆由省行政公署設置專司或專科辦理。及至六年九農商為謀促進各省實業計，遂行呈准各省實業獨立，並設專廳掌之，實業廳遂成立。是月六日，大總統明令頒布實業廳暫行條例，各省實業廳之組織與職掌亦遂有所依據。茲將該廳之大概情形略述於後。

第一目　實業廳之組織

實業廳為農商部之直轄機關，惟於執行職權時，應承所在省分行政長官意旨而在其監督之下。廳設廳長一人，總理廳務。廳下分設各科，辦理各項事務。科設科長，總理科務。科長之下設有科員，助理科務。此外更置技術員，掌理技術事宜。假使事實需要，亦得酌置雇員。實業廳之組織概如上述，茲將各員之較為重要者，分段述之於後：

實業廳長　實業廳暫行條例規定，實業廳置廳長一人，由農商部呈請大總統簡任，總理廳務，並監督所屬職員。實業廳長雖為中央直轄官吏，而由農商部呈請總統簡任；惟當時情形，各省軍民官長往往對於廳長人選加以干涉，甚有於缺出之後，徑自電請農商部轉請簡任者；以此農商部對於各省實業廳長之人選，幾無抉擇之權力。農商部為補救計，遂擬定實業廳廳長預保及任用辦法，（二五）而於九年三月呈准通行，自是關於實業廳長之任用，始有相當之限制。

預保及任用辦法規定，簡放各省實業廳長，一由農商總長就該部合格人員呈請外；其各省人員有合於辦法所定資格，經各省行政長官擇尤推薦，咨請農商總長彙案預保存記者，亦得依法呈請任命。預保之手續，依照辦法規定，預保人（省行政長官）應聲明被保人合於預定資格之某項，開具詳細履歷、經驗、成績、並加具切實考語，咨由農商部覆核；其合格者呈經大總統核准後，交國務院存記，並知照農商部備案。預保之廳長額數有二種　一、辦法規定，各省行政長官，每任預保不得逾二員；二、預保存記人員不得呈請分發。至於被保人所應有之資格，則如左述：

一、曾任實業廳廳長，或森林局，採金局局長者；

二、曾任簡任職一年以上，並辦理實業行政卓著成績者；

三、曾任簡任職一年以上，而在政治經濟、農、工、商各專門以上學校畢業者；

四、現任薦任三年以上，而在政治經濟、農、工、商各專門以上學校畢業，並辦理實業行政卓著成績者。

二　各科　實業廳暫行條例規定，實業廳分設各科，處理各項事務。至於分科之多寡，則視各省事務之繁簡定之，惟最多不得逾四科。當時設科較多者，則有江蘇等省；而設科較少者，則於廳內僅置總務一科，如新疆等省是。科置科長一人，由廳長委任，承廳長之命，掌理一科事務。科長之下設置科員，由廳長委任，承長官之命，助理各科事務。**科長科員之外**　實業廳依照條例規定，更設技術員若干人，由廳長委任，承長官之

令，分掌技術事項。上述人員之資格。依照農商部六年九月通令，須具有左述各款之一：

一、農、工、商、礦各科專門學校畢業之有經驗者；

二、法政專門學校畢業之有經驗者。

至於非有上述資格而於實業或行政確有經驗者，該令亦准實業廳長酌量任用，惟須聲敍理由報部查核，且此項人員總額不得超出全廳定額三分之一。又依實業廳暫行條例規定，實業廳長於任用上述人員時，仍須呈報農商總長及所在省分民政長官備案。至上述各員之名額，條例規定，科長每科一人，科員，每科不得過四人，技術員全廳四人至六人。上述人員之外，條例仍規定實業廳因事實之需要得酌用雇員；至於雇員之名目與額數，條例均未規定。江蘇實業廳十一年所置是項人員，除互役不計外，共為二十人；而名目則有錄事、辦事員、學習員及調查員等種。所有廳內人員職務之分配，待遇之多寡，依照條例規定，均由廳長訂定，呈請所在省分行政長官咨部備查。

三　其他組織　實業廳之組織，依照暫行條例規定，約略即如上述。惟十二年三月農商部鑑於地質調查之重要，而部內所設調查機關不敷需要，遂又通咨各省，請轉飭實業廳於固有組織之外，更設地質調查一所。至於該所之組織以及調查之辦法，該咨並未規定，而令各省實業廳自定呈核。

第二目　實業廳之職權

依照實業廳暫行條例規定，實業廳掌理全省實業行政。該廳對於省內專辦實業之官吏，及兼辦地方實業之縣知事，皆有監督管理之權。惟縣知事關於實業問題之處置，依照六年十月農商部呈文，固應呈報該管實業廳，同時亦須呈報所在省分行政長官，以備查核。

第三項　警務處

警務處成立以前，各省警察行政，並無統一機關辦理；而於省會或較大商埠分別設置警察廳，掌理各該地方之警察，衛生，及消防事宜。其在商埠而人口較少地方，則又改廳爲局，辦理上述各項事務。至於各該廳局之管轄系統，依照三年八月頒布之地方警察廳官制（二六）規定，警察廳與道尹同駐一地者，則直隸於道尹，而該廳廳長亦由道尹呈請省民政長官咨由內政部薦請大總統任命。警察廳與省行政長官同駐一地者，則直隸於省行政長官，而該廳廳長，則由行政長官咨由內務部薦請任命。以此各省警權分散，遂致警察精神渙散，急需整理。內務部乃於四年八月呈准頒布整頓各省警政辦法大綱，（二七）而於該大綱第一條規定「各該省警察，如尚欠完善或有急需整頓情形，應准設立全省警務處，統籌全省警政，期收迅速統一之效。」大綱頒布後，各省亦多次第咨由內務部，呈准設立全省警務處。其初，設處省分尚少，因而中央對於該處之組織，亦未注意；及後設置該處之省分日漸增多，內務部爲劃一組織計，遂於七年一月呈准頒布各省警務處組織章程；自是各省警務處之組織遂有劃一之根據。茲特根據當時關係法令，略述警務處之組織及職權於後。

第一目　警務處之組織

警務處設處長一人，總理處務，處下分設各科，分理全處事務。科置科長科員，辦理科務。此外處內更設祕書視察、視察員、技正及技士各員，分理各項事務。又依整頓各省警政辦法大綱規定，警務處因事實之需要亦得酌用雇員。警務處之組織，概如上述；茲再分段詳之於後。

一　警務處長

警務處設處長一人，多由所在省分民政長官咨陳內務部呈請大總統簡任。惟被任爲警務處長者，類多必須經過預保手續。至於預保手續如何？依照內務部四年八月呈請之辦法（二八）概有二種。其一係由內務部預保，即由該部遴選合於法定資格人員，造具詳細履歷，警政成績，並加具切實考語開單呈請預保，經大總統核准後，交政事堂存記。其二係由各省行政長官預保，依照辦法規定，各省行政長官酌覈地方情形，請各是項員缺之必要時，得按照資格遴選一二員，開具履歷成績考語呈請預保，經大總統核准後，交政事堂

記。經過預保程序人員交政事堂存記後，如某省新設警務處或警務處長缺出，經內務部呈請簡任時，由政事堂將存記人員全數開單呈請選擇。惟以上所述，乃係辦法規定，依照當時實在情形，某省如設置警務處，多由該省行政長官聲敘理由，咨陳內務部審核轉呈請核定，同時亦必保薦處長人選。以此警務處長之人選，幾全操諸各該省民政長官之手；至內部所保人員，欲其獲得實缺，幾成不可能之事實。

被保人之資格，依照辦法規定，須有左列各款之一方可預保。

一、現任內務部薦任職，歷辦警政五年以上，著有成績者；

二、現任京師警察廳都尉，地方警察廳廳長，歷辦警政五年以上，著有成績者；

三、現任京外警察廳警正，歷辦警政五年以上，著有成績，並警法畢業者；

四、現任簡任文職，或高等軍職，歷辦警正五年以上，著有成績者；

五、現任各部院薦任職，曾辦警政五年以上，著有成績，並警法畢業者；

六、曾任簡任職警察官吏，歷辦警政三年以上，著有成績，並警法畢業者；

七、曾任高等軍職，歷辦警政五年以上，著有成績，並陸軍畢業者；

八、曾任京外高等薦任職警察官吏，歷辦警政八年以上，著有成績，並警法畢業者；

九、有簡任職相當資格，歷辦警政八年以上，著有成績，並警法畢業者。

各省警務處長，於警務處設立之初年，固有由所在省分省會警察廳長兼任者，然亦不無專任者。及至六年一月，因財政艱窘，縮減政費，遂由國務會議決議：所有各省警務處長及省會警察廳長均歸一人兼任，而不另支費。該令由內務部通咨各省後，警務處長遂皆由省會警察廳長兼任。

二　各科　依照各省區警務處組織章程規定，警務處設置各科，分掌處務。分科之多寡，章程雖未規定，惟限制最多不得逾四科。當時各省警務處，有設三科者，如奉天、貴州等是；有四科全設者，如吉林等省是。至於各科之職掌，依照章程規定，則由各該處長依照現行警察官制，及警察法令，酌量分配，呈由所在省分行

政長官咨請內務部核定。各科置科長一人，由處長呈由該管民政長官咨陳內務部薦請簡任命，承處長之命，總理科務。科長之下，置有科員，助理科務，由處長經由所在省分民政長官咨請內務部核准後委任。科員之名額，依照章程規定，每科不得逾三人。

三　其他職員　警務處除上述各科外，依照章程規定，仍設秘書一人至二人，視察長一人，視察員至多不得逾八人，技正一人，及技士一人至二人。秘書掌理機要事宜，技正技士辦理技術事宜，視察長及視察員掌理視察全省警務事宜。以上各員。依照章程規定，只設職位而無組織；惟當時各省警務處亦有代之設置組織者。如江蘇警務處，即於各科之外，另設視察處，而以視察長主之，承處長之命，辦理視察事宜是。秘書、視察長及技正，章程規定由處長經由該管行政長官咨陳內務部薦請總統任命。視察員及技士，則由處長呈由該管行政長官咨請內務部核准後委任。至各該人員之資格，依照內務部六年一月通咨，依照其官階之高低，分別適用四年九月頒布之文職任用令第四條第五條及文職任用令施行令之規定辦理。

四　章程規定以外之組織　警察處之組織，依照章程規定，約如上述。惟當時各省警務處亦有於上述組織之外另設他項組織掌管某項特種事務者。如江蘇省警務處於各科及視察處以外，更設統計一處，承處長之命辦理統計事宜；處中設置主任一員，統計員二員，分別掌理處務。此外直隸等省警務處，仍設有處務會議，由該處高等職員及臨時指定之人員組織，討論應興應革等事。

第二目　警務處之職權

依照整頓各省警政辦法大綱，警務處之職掌，在於統籌全省警政。惟該大綱除規定警務處之一般職務外，仍規定有關事件，警務處應先行籌辦。

一、擴充警額　省城商埠，應隨時督飭整頓；其各縣警額，在有特別情形省分，至少當以大縣三百名，中縣二百名，小縣一百名為標準；仍應就地方需要，酌籌經費，隨時增額，以期完密。

二、分配警經費　欲促警政之進行，必先謀警費之統一，所有現在各廳縣警察費，是否足敷分配，及應如何酌劑挹注之處，應由全省警務處統籌兼顧，如有不敷，並得詳請巡按使（省民政長官），於政費項下，酌量補助，或設法籌給。

三、教練警察　如各該省外縣警察程度幼稚，得向各該省警察廳調用巡警，其距離京，津較近省分，並得由京，津警察廳酌調警察，以資模範；一面督飭迅設教練所，更番教練，以漸進步。

四、核定警章　査警察廳及各縣知事，均得發布單行警察章程，茲爲統一章程起見，所有各項章程應送由該處核定施行。

警務處依照整頓警政辦法大綱規定，對於全省警察職員指揮監督之權。大綱並規定，警務處長於必要時，尙可自行出巡或派員視察，以資考核。

第四項　省參事會

省參事會，乃係十年以後之產物。民國十年以前，省政機關本無此項組織。十年月六二十三日，中央頒布省參事會條例，各省間亦遂有此項組織之設置。茲特根據中央條例，略述該會之大概於後。

第一目　省參事會之組織

依照省參事會條例規定，省設省參事會，由會長及省參事員十二人組織之。省參事會除會長及省參事外，應置秘書干人，由會長任命，承會長之命，辦理會內文牘、會計，及一切庶務事宜。

一　會長　省參事會以省行政長官爲會長，會長有事務而不能執行職務時，得就參事之中指定一人，代行職務。會長於開會時擔任主席，而於某一議案之贊成人數與反對人數相等時有決定去取之權。

二　參事員　依照條例規定，參事員可分委任，聘任及選任三種　委任參事員，條例定爲三名，由省行政

長官就省行政公署內之廳處長委任之。此類參事員以其本職之任期為任期，一旦本職任期屆滿或被解除本職時，則該項參事員之資格亦當然取消。委任參事員任職期內，如有瀆職之事實時，依照條例規定，應即按照文官懲戒法交付懲戒。委任參事如因解除本職而有缺額時，應由省民政長官隨時委任補充。

聘任參事員，由省行政長官就本省人民中聘任，名額亦係三員。聘任參事員以行政長官之任期為任期，即行政長官因事解職時，該項參事員亦即當然解職。至行政長官在職期內是否可以解除該項參事員之聘任，條例並無規定。聘任參事員於受聘之後，依照條例規定，即不應兼任其他官吏或議員。聘任參事員任職期以內，如有瀆職行為，與委任參事員同，得依文官懲戒法交付懲戒。

選任參事員，參事員十二人中，除前述之委任參事員及聘任參事員各占三席外，所餘六人俱係選任參事員。選任參事員由省議會選任，惟省議員之當選者，最多不得超過三人；至於所餘人員，則應就省議員以外之人員中選任之。省議會於選舉此項參事員時，應選出同數之候補人，遇有此項參事員出缺時依次遞補，惟現任參事員中之由省議員擔任者已滿三人時，則可不遵次序而以非議員之候補參事員提前升補。選任參事員之任期為三年，依照條例規定，每屆任滿之前六個月，由省議會改選；至候補參事員之任期，則以補滿前任之任期為限，省議會選舉參事員之方法，則與選舉議長相同。選任參事員與聘任參事員同，當選以後即不得兼任其他官吏或議員，選任參事員任職期內，如有瀆職之事實時，由省議會議員三分之二以上之出席，以過半數不信任票罷免之。

至於參事員之待遇，分為專任，兼任二種。專任參事員，指聘任，選任參事員而言；兼任參事員，指委任參事員而言。

三　參事會會議　依照條例規定，參事會非有參事員三分之二以上出席不得開會。參事員出席參事會議時，不分委聘選任之別，而俱有參與討論表決之權利。惟依條例規定，凡議案之涉及某參事員本身或其親屬時，該當參事員對於該案，雖可出席討論，然不得參與表決。參事會之決議案件，以出席人員過半數為通過人數；同一議案而贊反人數相等時，則取決於會長。參事會之議決案，依照條例規定，交由省行政長官執行。至

於省行政長官對於該會議決案是否享有否決權，條例則無規定。

第二目　省參事會之職權

省參事會職權，依照條例規定，有如左述：

一、籌畫關於省地方應行興革，及一切行政事項；
二、籌畫整理省有之不動產、營造物、公共設備及其他財產事項；
三、審議省長（省民政長官）提交省議會之預算，決算案，及其他議案；
四、審議省議會建議案之可否執行；
五、審議省長答復省議會之質問案；
六、受省長之委託，出席省議會說明提案之旨趣，或陳述意見；
七、處理各級自治之紛爭，及疑難事項；
八、審議省議會議決案之執行方法；
九、對於國家行政，得建議及答復省長（省民政長官）之諮詢；
十、其他依法令未規定歸中央管理之省地方各事項。

第四節　第四期省行政機關

第四期省行政機關者，乃指國民政府成立後省政府而言。國民政府成立後，省政府組織採合議制，與由此省行政機關之採獨任制者不同。惟合議制雖至今未變，然省政府之組織，十餘年來則有數次變更。規定省府組織之法律，亦有數度修改。茲於敍述省府組織之前，先述各該組織法之沿革於後。

國府成立，規定省政府組織法律之最早者。為十四年七月一日頒布之省政府組織法。（一二九）該法公布之

時，革命軍之勢力尙僅及於粵東，以此該法施行之區域亦頗狹小。依照該法規定，省政府由民政，財政，教育，建設，商務，農工，及軍事七廳組成。各廳置廳長一人，聯合組織省務會議，執行全省政務，是在該法之下，省政府之組成份子卽爲各廳廳長，因之遂無不兼廳長之委員。十五年十一月十一日，國府修訂省政府組織法，修正組織法（三〇）共有十三條，大體尙與前法相似；其不同者，乃在設有不兼廳務之省委。此外該法所設之常務委員制，是不僅與前法不同，亦後此諸次組織法所無者。十六年七月八日，國府又頒修正省政府組織法（三一）廢止常務委員制度，而由委員輪流值日輔佐主席處理日常事務。十六年十月二十五日，國府再頒修正省政府組織法；（三二）該法一共十有七條，規定稍詳；至該法之特點，則在指定主席，及廢止值日制度。蓋歷次省政府組織法皆不設有主席一職，前此諸次法律主席均由委員推選（十五年十一月法律則由常務委員推選，）而該法則定由國府指定；由於值日制度，原爲常務委員制之遺跡，該法亦廢止之，而將日常事務統交主席辦理。此後國民政府於十七年四月二十七日，十九年二月三日及二十年三月二十三日，復三次修正省政府組織法；除規定較前爲詳，及關於委員人數，設廳多少，稍有出入外，要無特異之處。茲特根據上述各法，略述省政府之組織與職權於左。

第一項　省政府委員會

省政府委員會之名詞，創始於十五年十一月之修正省政府組織法。至於十四年七月國民政府第一次所頒布之組織法，關於省政府之組織，雖亦採行合議制度，然其稱呼則名之爲省政務會議。十五年修正組織法頒布後，省政府委員會之名詞始行確定，而爲後此諸次組織法所沿用。省政府委員會由政府委員，省政府主席（亦爲委員）組織之；而其職權則由委員會議行使。茲將省政府委員，省政府主席，及委員會議分別述之於後。

第一目　省政府委員

十四年省政府組織法，不但無省政府委員會一名詞；即省政府委員亦係十五年修正組織法後之名詞。是以十四年組織法施行期內，並無所謂省政府委員，而該法上所謂省務會議，係由組成省政府之各廳廳長組成。十五年修正組織法頒佈後，省政府委員一名始行確定，後此歷次組織法亦皆沿用。

一　省政府委員之名額　十四年組織法下省務會議會員共有七人。十五年以後，關於省政府委員之名額，歷次組織法規定不同。十五年十一月組織法規定爲七人至十一人。十六年七月組織法規定爲九人至十五人。十六年十月及十七年組織法（三三）規定爲九人至十八人。十九年及二十年組織法（三四）規定爲七人至九人。此乃組織法所規定，至於實地情形，亦有因牽就某種事實，不得不稍爲出入者，如新疆省政府之現行組織是。蓋依現行省政府組織法（二十年），省政府之委員本定爲七人至九人；新疆因顧及南疆北疆及各回族間妥當之分配，遂經中央政治會議議決，特許增加該省委員至十三人。

戰事開始以後，戰區各省交通阻塞，軍事旁午。省府委員除兼廳長外，僅三四人。或身兼軍職，或分區領導，迥非平時情形可比。致省府會議，往往不能依法舉行。爲適應戰區情形，加強省府組織，二十八年間行政院第四三二次會議乃決議戰區各省省政府委員暫准增加二人至四人，並陳奉國防最高委員會第十六次常務會議決議暫准照辦。（三五）目前戰區各省之增加情形，江蘇、浙江兩省各增加一人，江西、陝西、甘肅、察哈爾四省各增加二人，安徽、湖南、河南、河北四省各增加三人，湖北、福建、廣東、山東、山西各增加四人。

二　省政府委員之產生及其種類　省政府委員依照歷次組織法規定，蓋由中央簡任。（三六）委員之種類，有兼廳與不兼廳之別；兼廳委員者，於擔任委員之外更兼某廳廳長。不兼廳委員，即不兼廳務而專任委員。十四年組織法之省務會議，既由構成省政府之各廳廳長組成，則是凡該會會員自爲一廳廳長，因之亦無上項分別。惟自十五年修正組織法頒布，省政府委員向有上述分別，十五年組織法且爲明文之規定。

又依十五年組織法，省政府委員又有常務委員與普通委員之別。依照該法規定，省政府設常務委員三人至五人，由省政府委員會推選。常務委員之職務，在輔助主席處理日常事務。惟常務委員制度，乃十五年組織法所獨有，至十六年七月修正組織法頒布，即行廢止。

十六年七月組織法雖然廢止常務委員制；然曾另創委員值日制度。依照該法規定，省政府每日以委員二人輪流值日，是爲值日委員。值日委員之職務，亦在協助主席執行日常政務。該制施行不久，至十六年十月第三次修正組織法頒佈即行廢止，而日常政務之處理，此後歷屆組織法，均付之於主席。

三 省政府委員資格的限制．省政府委員不論兼廳與否，除十四年及十五年之組織法無有規定外，依照以後組織法，不得兼任他省行政職務。至於省政府委員是否能兼軍職，十七年以前之組織法均無明文，而當時委員之兼任軍職者所在皆有。十九年組織法，乃明文規定：現任軍職者不得兼任省府委員。二十年組織法仍之。此種限度，雖一度有實行之趨向，但自戰事開始以後，省府主席遂恆以現任軍職者兼任，不兼軍職者轉成例外。

四 省政府委員之任期及待遇 省政府委員之任期，法律並無明文。委員之去留，皆決之於政治環境。省府委員均係簡任，惟其待遇則各省不盡一致，概括言之，邊遠省分所得較內地爲低。

第二目 省政府主席

一 省政府主席之產生 省政府主席亦爲委員之一。其產生方法，十四年組織法規定由省務會議推選。十六年七月組織法規定由省政府委員會推選。十六年十月以後歷次省政府組織法均規定由國民政府就省政府委員中任命。至十五年組織法則規定由該法所設之常務委員推選。現制則由國民政府就委員中任命。

主席因故不能執行職務時，應如何補救，十四年、十五年及十六年七月之省政府組織法，均無明文規定。十六年十月以後歷次組織法則規定：由省政府委員會推選委員一人代行職務。關於代理之限制，十六年十月組

織法只規定須呈報國民政府，十七年以後組織法則限制代理期間不能超出一月。惟依十七年組織法規定，若得國民政府特許，則代理期間可以延長。惟實地情形，有時主席於因事離職時，逕指定委員代理職務，而不由委員會推選。

二　省政府主席之職權　省政府主席之職權，十四年、十五年、十六年七月及同年十月之組織法，或則不予規定，或則規定較簡。在十七年組織中，規定卽較詳明。十九年及二十年組織法規定更詳。依照該二法之規定，主席之職務計有左列各種：

一、召集省政府委員會，於會議時為主席；

二、代表省政府，執行省政府委員會之議決案；

三、代表省政府，監督全省行政機關職務之執行；

四、處理省府日常及緊急事務。

戰事開始以後，行政院為使各省組織統一力量集中起見，對於省政府主席，曾逐漸授與特權。如現在省府主席對於各省總預算項下之分目，可以變通移用；對於中央派駐各省之機關，得就近考察其工作情形；對於省行政機構得酌量予以裁併。對於戰區各省，行政院并以河北山東兩省省政府之電陳，經決定省政府委員會議不能照常舉行時，凡緊急事務及無庸提會之件，准由省政府主席負責處理。又，省政府各廳廳長不在省政府所在地時，主席得指定人員，暫行代理其職務。

此外，依據三十年二月十五日國防最高委員會頒行之「各級機關擬訂分層負責辦事細則之原則與方式」（三七）規定：凡本機關重要政策及工作計劃之決定，對於編製預算之扼要提示，擬訂法規時重要原則之提示及採擇，高級人員之依法任免及考核監督指導及考核各單位之工作，重要案件變更方式之決定，重要新案之決定，重要會議之主持及參加，等項，均為第一級官之責任。而省政府主席在現在實為省政府分層負責制中之第一級官，各省政府之辦事通則，大通亦均作此規定。是以省政府之組織，顯已有恢復獨任制之趨勢。

第三目　省政府委員會議及其職權

省政府委員會之職權，以會議行使之。此項會議，除十四年省政府組織法稱為省務會議外，十五年以後諸次省政府組織法均稱為省政府委員會議。茲將該會議相關問題分述於後．

一　規定委員會議之章則　關於委員會議各節，國民政府成立初期各次組織法多未予規定。即後頒諸法，所規定者，亦以委員會之應行議決事項，及其他較為重要事件為限。以此委員會議之如何舉行，多由各省自定規則。茲特以各省規則為根據，敍述是項會議之梗概於後。

二　委員會議之種類　委員會議因會議之有無定期，可分為常會（或例會），及臨時會二種。常會乃有一定會期之會議；各省政府委員會之常會，有每星期舉行一次者，有每星期舉行二次者，亦有不規定每週會議之次數，而僅規定決定會議次數之方法者；（三八）有對於會議時間加以具體規定而定為週之某日某時者，有僅規定決定會期之方法而不為上述嚴格之規定者。（三九）臨時會乃無一定會期，因有重要事件待議，所召集之會議。各省於常會之外，莫不承認臨時會制度；且十六年十月以後之諸次組織法，對於臨時會議，仍有明文規定。依照各政府組織法規定及各省之實例，臨時會與常會同，皆由省政府主席召集；惟依召集動議之不同，臨時會可分為二種。一為主席視為必要時而自動召集者，一為由委員提議而主席召集者。委員提議召集臨時會議，依照組織法及各省規則規定，須有三人以上始生效力。提議召集會議之委員既滿三人時，依照組織法規定，主席即有召集會議之義務。

委員會議，一般又有正式會議，與談話會之別。正式會議，乃出席委員達於法定人數之會議；談話會議，乃出席委員不及法定人數之會議。惟此乃正式會議與談話會議之表面區別，至於實地，談話會亦能通過議案，初與正式會議無大差異。至於會議之法定人數，各省概多規定為全體委員二分之一；但亦有為例外之規定者，如廣西省政府委員會會議規則，（四〇）一方面固規定：委員會議非有全體委員過半數之出席不得開議，另一

方面則規定：「委員因事離省、有省政府所在地委員總額之過半數亦得開會」是。

（三）委員會議之構成分子　省府委員會議，由省政府委員組織之。省政府委員會議，除各委員外，亦有允許其他人員列席者；如浙江等省准許各該省高等法院院長列席是。（四一）此外如現今各省之保安處長，亦多列席會議。至於省政府秘書長，有在甲省為列席，而在乙省為出席者，又有同一省分在甲時代為列席，而在乙時代為出席者，頗無定律可循。列席與出席之不同，一般言之，列席者僅能發表言論而不能參與表決。戰事開始以後，省政府附屬單位屢有增加，此類附屬單位之主管長官，遇有省政府委員會討論與其業務有關之問題時，大都亦列席會議。

（四）委員會議之舉行　委員會舉行會議時以省政府主席為主席。主席因故不能出席時，則依前述主席離職時之補救辦法，指定代理主席。省政府委員會議時，委員是否可以派遣代表出席，十六年十月以前諸次組織法未予規定，十七年以後之組織法則立明文禁止。惟各省對於襄理廳務之委員，亦有准其派遣代表列席會議者，如二十年二月間佈之修正浙江省政府委員會議規則之規定是。開會時間之限度，各省有定為二小時（四二）者，有定為三小時（四三）者，有定為四小時（四四）者，亦有不為具體規定（四五）者。會議時間屆滿而議案未能討論完畢時，主席亦可宣布延長會議時期，或將未結議案移交下次會議。

議案之提出，可分一般提案，及臨時動議二種。一般提案，各省多規定應於會議前若干日，送至省府秘書處編入議事日程，而於會議時依次討論，其情節重大而次序在後之案件，亦可提前討論。至於臨時動議，則多係臨時提出而皆不列入議事日程。開會時討論之方法，各省亦不相同：有發言之先後，依各員表示要求發表之先後定之者；有於會議之初，即行抽定席次，而於議案提出時，依次發表意見者。至於討論之時間，有不加限制者，有限制一案討論不得逾一定時間者。

議案情節較簡，而可以即會解決者，多不經審查而即付表決；至其性質繁複，各省亦多設有審查制度，從事審查以待複議。議案之決議，由出席人員過半數之同意行之，至若贊反人數相等時，則取決於主席。

委員會之決議案，由秘書處製成議事錄，而省政府主席則負有監督執行之責。

五 委員會議之職權 省府委員會之職權，省政府委員會之職權，十七年四月以前諸次組織法。規定均甚簡略。直至十九年修正組織法頒布，規定始較具體。二十年省政府組織法雖又修正，然關於省政府委員會之職權，則一仍十九年組織法之規定。依照十九年組織法，省府委員會之職權係屬議決左列各項事件：

一、關於該法第二條、第三條規定事項；

二、關於增加，或變更人民負擔事項；

三、關於地方行政區劃之確定，及變更事項；

四、關於全省之預算、決算事項；

五、關於處分省公產，或籌劃省公營業事項；

六、關於執行國民政府委託事項；

七、關於地方自治監督事項；

八、關於省行政設施，或變更事項；

九、關於咨調省內國軍，及督促所屬軍警團防，綏靖地方事項；

十、關於省政府所屬全省官吏任免事項；

十一、其他省政府委員會認為應議決事項。

第四目 省政府行署之組織與職權

戰事發生以後，行政院鑒於戰區各省情形特殊，不無分區治理之必要。因於二十八年七月二十二日公布戰區各省省政府設置行署通則。（四六）此項行署，其性質不同於省政府直轄之各機關。茲敘述於次。

一 行署之設立 依據戰區各省省政府設置行署通則之規定，行政院為增進地方行政效率，適應戰區情況起見，於必要時，得在各省設省政府行署，各省政府認為必要時，亦得呈請設立。

二　行署之轄區　省政府行署駐在地及其所轄區域，由內政部軍政部會同有關機關擬定，呈請行政院核准之。

三　行署之組織　行署設主任一人，由行政院就省政府委員中提請國民政府簡派或薦派之。秉承行署主任分別掌理事務。各處均得分科辦事，酌置秘書科長科員及其他辦事人員，以盡量就省政府及所屬各廳處原有職員爲原則。其組織規程，依地方情形分別另定之。

四　行署之職權　省政府行署秉承省政府之命，在所轄區域內，代行省政府職權。以省政府主席名義行文時，由行署主任副署。換言之，行署實具有「省政府職權」之全部，不過須「省秉承省政府之命，在所轄區域內」行使而已。

第二項　秘書處

第一目　秘書處之組織

一　秘書長　秘書處之主管長官，依照最近省政府組織法規定爲秘書長。惟歷次省政府組織法關於秘書長之規定，頗不一律。十四年組織法關於秘書處之規定，僅有一條，而該條之規定，又極粗略。僅謂「省政府設秘書處，承省政府命令辦理秘書事宜」。至於秘書處是否設置主管長官，該法并無規定。惟當時廣東省政府秘書處實設有主管長官，初則稱爲秘書主任，後且改稱秘書長。十五年組織法關於秘書處之規定，則謂：「省政府設秘書處，由省政府任命秘書三人組織之……」，亦未規定設置主管長官，惟當時各省秘書處類多設置主管長官，且稱爲秘書長。十六年七月以後之組織法，則曾設秘書長，爲秘書處之主腦。省政府秘書長，除稱爲秘書主任之短期內爲薦任外，其後均爲簡任。秘書長有由省政府委員兼任者，亦有不爲省政府委員而專任秘書長者。秘書長之職務，在總理秘書處事務，十七年以後之歷次組織法，且有明文之規定。

二　秘書處之內部組織　關於秘書處之內部組織如何，十六年十月以前歷次組織法規定均極粗略。十七年

以後各組織法規定始較詳明。茲述二十年組織法之規定，以見一般。二十年組織法規定：秘書處設秘書三人，薦任，承長官之命，辦理機要事務。秘書處視事務之繁簡得分科辦事，科置科長一人，薦任，總理科務，科員四人至十二人，委任，分理科務。此外因事務之需要，秘書處仍得酌用僱員。戰事開始以後，行政院因河北省政府之呈請增設人員，決定省政府有事實上需要時，得增設助理秘書，或由各廳調用秘書。（四七）

第二目　秘書處之職掌

關於秘書處之職掌，十六年以前組織法均無規定；至有規定者，則自十七年組織法始。茲述二十年組織法之規定以見一般。依照該法規定，秘書處之職掌如左。

一、關於一切機要，及省政府委員會會議事項；
二、關於撰擬、保存、收發文件事項；
三、關於會計、庶務事項；
四、關於編制統計及報告事項；
五、關於記錄省政府各廳處職員之進退事項；
六、關於典守印信事項；
七、其他不屬於各廳事項。

第三項　各廳

國民政府成立以來，省政府所設廳之多寡，歷年並不一致。十四年組織法設有民政、財政、教育、建設、商務、農工及軍事七廳。十五年組織法設有民政、財政、建設、教育、司法及軍事等六廳。此外更規定，於必要時，得增設農工、實業、土地、公益等廳，分管行政事務。十六年七月組織法設有民政、財政、建設、軍事

及司法等五廳。至因必要而得增設者則有：教育、農工、實業及土地等廳。十六年十月組織法裁司法、軍事二廳，而設民政、財政、建設三廳。其所得而增設之廳，則與七月組織法相同，而為教育、農工、實業、及土地四廳。十七年組織法除設民政、財政及建設三廳外，又將教育廳定於必設之列（但試行大學區制之分省不設教育廳）。至可以增設之廳，則減為農礦，工商二廳。十九年組織法與二十年組織法同，均設民政、財政、教育建設四廳。其得而增設之廳，十九年組織法定為農礦，工商二廳；而二十年組織法則僅為實業一廳。

觀上所述，可知不但甲組織法時代省政府所置各廳，與乙組織法時代不同。即屬同一時代。以有可得增設各廳之故，甲省政府所設各廳亦間與乙省政府不同。又且各組織法所規定之必設諸廳，各省政府亦間有因特殊關係而不予設立。茲將各該廳之組織與職掌分述於後。

第一目　各廳之組織

一　各廳廳長　廳置廳長一人，簡任由國民政府就省政府委員中任命之。十四年省政府組織法既無省政府委員，則廳長之人選自無必在委員中選任之限制。惟自該法修正以後，歷次組織法莫不明文規定：廳長應由國民政府任命省政府委員兼任。廳長之由委員兼任及廳長應由國府任命，雖係十五年以後歷次組織法之所從同；至於任命之程序如何？則各法又有不同。十四年、十五年、十六年七月及十六年十月諸次組織法，僅規定廳長由國民政府任命，而未規定任命方法。十七年、十九年及二十年組織法，對於任命方法始加規定；惟其規定之內容，則十七年之組織法又與十九年及二十年之組織法不同。依照十七年組織法，廳長係由中央各主管部及省政府委員會呈請中央核准任命。十九年及二十年之組織法，則將省政府委員會參與廳長人選決定之權，完全剝奪，而以之盡付中央，並由行政院執行。

行政院為執行其此項職權計，特於十九年、二十年先後公布省政府各廳長選任規則（四八）及行政院審查各省政府廳長人選暫行辦法（四九）。十九年之省政府各廳長選任規則，係規定該院審查廳長人選之程序。依

照該規則規定，國民政府於任命各省省政府委員後，將各該委員之履歷發交行政院，以備該院選定以某委員兼某廳長。行政院接到上項履歷後，得將各委員履歷發交各主管部會，由主管部會召集審查會議從事審查。主管部會審查各委員資格，認爲某委員堪任某廳長時，應附具意見呈報行政院選擇提出國務會議；國務會議議決通過時，則由院呈請國民政府簡任。至於中途省府委員兼廳長出缺，而國府又已從新任命委員時，依照規則規定，行政院應將新任委員及前此未兼廳務之舊有委員，一併發交主管部會審查，以便選任廳長；至於審查之程序，適用以上所述。

至於審查之標準，即廳長之資格如何？則爲二十二年頒布之行政院審查各省政府廳長人選暫行辦法所規定。依照該辦法，省政府各廳廳長，應具有左列各款資格之一：

一、曾任政務官一年以上者；

二、現任，或曾任簡任官一年以上，經甄別審查合格，得有證書者；

三、對黨國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上，而有行政經驗者；

四、曾任縣長六年以上，或高級薦任官四年以上，具有特殊成績，經獎敘有案者；

五、曾任教育部立案之專門以上學校教授二年以上，副教授或講師三年以上，並曾任薦任官二年以上，或簡任官一年以上者；

六、在學術上，或事業上，有特殊之著作經驗，或貢獻者。

除上述規定外，該辦法仍規定，各廳長人選之學識與經驗，並須與其所任之職務相當始爲合格，否則仍不能任命。

其有左列各款之一者，辦法規定不得任爲廳長：

一、褫奪公權，尚未復權者；

二、曾以贓私，處罰有案者；

三、虧空公款，尚未清償者；

四、吸用鴉片，或其代用品者；

五、年未滿三十歲，或年在六十歲以上，而精力不濟者；

六、現任軍職者。

依前所述，省政府各廳廳長人選之提出，似僅可由行政院院長及主管部部長按照法定資格為之。惟該辦法亦規定：其他關係機關長官亦可保舉，惟保舉時，應由該長官或其主持之機關，具備被保人詳細履歷，並查明有無前述不得任為廳長之各款事實；附具按語，呈報行政院。行政院接到上項保舉文件，即可發交主管部會審查，而將審查結果呈院核辦。

以上乃就法規而論，至於實地情形，則亦不無出入，而尤以國民政府成立初年為甚。伊時既無上述法規以為準繩，又當軍事紛亂之際；以此各省高級行政長官（廳長在內）多由所在軍事長官電保，即所保人員之履歷亦多不呈中央。中央政府於接到是項電保時，每亦無從稽考，輒予任命。直至十八年中央政治會議，始因委員戴傳賢提議，決定限制各省保薦高級行政長官辦法二項。第一項規定：以後各處保薦簡任，薦任人員，（廳長在內）必須將其籍貫、年齡、履歷，詳細呈報，以憑中央核辦。第二項規定，自該辦法頒布以後，各省兼廳之省政府委員，必須於就職前來京向國民政府報到接受任命。該辦法通過後，國民政府遂即通令施行。十九年九月，內政部又復經由行政院呈准各省廳長之任命，應經行政院審查決議，而審查之手續則由行政院自定。行政院始先後頒行上述二種規則，廳長之任命始得較有準繩。

二　各廳之內部組織　十六年以前之組織法，對於各廳之內部組織，並無規定。其規定較詳則自十七年組織法。此後十九年及二十年組織法皆因循未廢。依照上述之規定，省政府各廳各設秘書一人至三人，承各該長官之命，辦理秘書事務。廳下分科辦事，科設科長，科員辦理科務。科長每科法定一人。至科員每科應設若干人，十七年組織法僅為概括規定，而無確定數字。十九年、二十年組織法皆規定為四人至十二人。秘書、科

長、科員之外，各該組織法仍規定：各廳於必要時，得酌設技正、技士、技佐及視察員等職。至其名額之多寡，則由主管廳提出省政府委員會議決之。

關於各該人員官級，十七年組織法規定秘書，科長爲薦任職或委任職，十九年二十年之組織法則均定之爲薦任職。科員則各法均定爲委任。至於技正、技士、技佐及視察等員之官秩，各法均無規定，惟各省實例，除技正爲薦任職外，其餘盡爲委任。以上乃省政府組織法上所規定而各廳所設者；至於省政府組織法上所無，而某廳因特殊法規所設之職官亦有，如各省教育廳，依照教育部頒布之省市督學規程，而設有省督學是。

以上乃就法規而論，至於實地情形，則至不無出入。即以設職分科而論，省政府組織法上僅規定各廳分科辦事，而對於分科之多寡，並無規定；以此各廳分科遂不免於過濫。至於設職，十七年以前組織法均無具體規定，以此各省各廳之用人，毫無限制。十八年二月，國民政府第十八次國務會議決議：關於各級政府機關職員之名額，應交立法院核辦擬定；並謂：此後組織法上關於規定員額之條文，應定明數字，而不應概括規定爲若干名，以便任用之時有所準繩。上項決議通飭立法院後，十九年以後之組織法，即明定各廳處設職員之名額。惟中央雖有具體規定，然各省仍有未能遵守者。

第二目　各廳之職掌

關於各廳之職掌，十六年以前組織法均無規定。十七年以後始有規定。茲述二十年省政府組織法之規定，以見一般。依照二十年組織法，各廳之職掌如左：

民政廳

一、關於縣、市行政官吏之提請任免事項；

二、關於縣、市所屬地方自治及其經費事項；

三、關於警察及保衛事項；

四、關於衞生行政事項；
五、關於選舉事項；
六、關於賑災及其他社會救濟事項；
七、關於勞資及佃業之爭議事項；
八、關於禮俗、宗教事項；
九、關於禁煙事項；
十、關於各種土地測丈、徵收及其他土地行政事項。

財政廳

一、關於省稅，及省公債事項；
二、關於省政府預算，決算編製事項；
三、關於省庫收支事項；
四、關於省公產管理事項；
五、其他省財政事項。

教育廳

一、關於省級學校事項；
二、關於社會教育事項；
三、關於教育及學術團體事項；
四、關於圖書館、博物館、公共體育場等事項；
五、其他教育行政事項。

建設廳

一、關於公路、鐵路之建築事項；
二、關於河工及其他航路工程事項；
三、關於不屬土地行政之測丈事項；
四、其他建設行政事項。

以上四廳，依照二十年組織法，乃各省政府之所應設者，此外該法仍規定於必要時，省政府得增設實業廳，至實業之職掌，該法之規定如左：

一、關於農林，蠶桑，漁牧，礦業之計劃管理及監督，保護，獎進事項；
二、關於整理耕地及墾荒事項；
三、關於農田水利整治事項；
四、關於農業經濟改良事項；
五、關於防除動植物病蟲害，及保護益鳥，益蟲事項；
六、關於工商業之保護監督及獎進事項；
七、關於工廠及商埠事項；
八、關於商品之陳列及檢查事項；
九、關於度量衡之檢查及推行事項；
十、關於農會，工會，商會，漁會及其他農業，工業，商業，漁業，礦業各團體事項；
十一、其他實業行政事項。

上述各項事務，在設立實業廳之省分，歸實業廳管理；至未設實業廳省分，依照組織法規定，歸建設廳辦理。

近年來省政府組織法雖未修改，但因機構之增設與裁併，新政之辦理，各廳職掌在實際上亦不無與過去不

屬之處。惟財政應因財政收支系統改革之故，其實質之變化尤大。二十八年九月十九日公布之縣各級組織綱要（五〇）明定縣與鄉（鎮）之財政收支範圍，三十年四月五屆八中全會通過，改進財政系統統籌整理分配以應抗建需要而奠自治基礎藉使全國事業克臻平均發展案，（五一）決定將全國財政分為國家財政與自治財政，而將省財政歸併於國家財政。關於三十年十一月八日由國民政府公布改訂財政收支系統實施綱要（五二）確定國家財政與自治財政之劃分，并於三十一年一月開始實施。省財政決其獨立地位，省財政廳漸有成為財政部直轄機關之趨勢。財政部並會擬訂各省財政廳職掌暫行辦法草案四條。（五三）依據該草案第二條之規定，財政廳掌理之事務如次。

一、關於自治財政之督導考核及改進項項。
二、關於縣市補助協助款項及國稅分給之審核事項。
三、關於縣市公營企業公有營業及公有事業收支之監督事項。
四、關於縣市實施公庫制度之監督考核事項。
五、關於縣市公債發行之監督事項。
六、關於縣市之捐獻及贈與收入之監督事項。
七、關於縣市財務人員之考察及訓練事項。
八、關於省屬機關及縣市政府財務交代案件之審核及處理事項。
九、關於依法處理財政訴願事項。
十、關於省單位預算之執行事項。
十一、關於部令飭辦處理國庫行政及報告事項。
十二、關於部令飭辦處理省境內分庫公庫事項。
十三、關於部令飭辦協助省境內之國稅稽征事項。

十四、關於部令飭辦稽核監督省境內經營企業公有營業及公有事業之收支事項。
十五、關於部令飭辦稽核監督省屬各機關之收支事項。
十六、關於部令飭辦稽核省境內稅務金融事項。
十七、其他有關自治財政事項。
十八、其他部令飭辦事項。

第四項　各專管處局

依照省政府組織法規定，省政府於必要時，可於廳處之外設置其他專管機關。現時各省亦多設有此類機關，論其性質，有採委員制者，有採獨任制者，有設於省政府以內者，有設於省政府以外者。至其職掌，有專司一事之執行者，有不司執行而專備諮詢者。此類機關之地位與各廳處相同而皆直隸於省政府。近年各省採行合署辦公制度以後，依照二十三年七月五日南昌行營所頒省政府合署辦公辦法大綱規定，此類附屬機關應分別裁併或量爲縮小，而改隸於主管廳處；其中如係推行特種要政之臨時組織，得暫不併，但仍應受主管廳處之指揮。自縣裁局以後，此類機關又逐漸增設。茲擇其較要者，分述於次。

第一目　保安處（五四）

一　保安處之組織　依照二十三年八月一日行營頒布之各省保安處組織通則規定，保安處設處長及副處長，由全省保安司令（五五）呈請軍事委員會委員長任免。保安處長秉承保安司令命令，總理處內事務。副處長承長官之命，參贊籌管各項計劃並襄助處長指揮監督處內一切事務。保安處長乃各省保安處所必設，至副處長，依照通則規定，某省如認爲無設置之必要時，亦可暫緩設置。保安處長及副處長之官級，行營所頒規則並無規定，各省實地情形則多爲中、少將。其處內組織爲處長辦公室，及一、二、三、四四科。處長辦公室，設

參謀，秘書各二員，譯電員、辦事員、書記各若干員，辦理該室事務。各科設科長一員，科員，辦事員，書記各若干員，辦理科務。此外為考察所屬防務等事計，處內亦設視察若干員。此乃通則之規定，各省亦尚不無出入。如湖北省保安處，即設處長辦公室，及一、二、三、三科，此外更設軍法，視察二室是。

二　保安處之職掌　依照二十三年委員長行營頒布之各省保安處組織通則規定，處長辦公室掌理（一）關於軍事計劃事項；（二）關於機要文電事項；（三）關於監印，校對，收發文件事項；（四）關於會議紀錄事項；（五）關於不屬各科事項。第一科掌理：（一）關於保安部隊，及民衆自衛組織之編練、整理、調查、獎懲事項；（二）關於保安部隊之作戰計畫、演習計劃、及校閱、點驗事項；（三）關於綏靖事項；（四）關於兵役之徵集、退伍事項；（五）關於蒐集情報，派遣偵探，及口令信號事項；（六）關於部隊兵艦之調遣事項。第二科掌理：（一）關於關防、鈐記、證章、符號、軍用證明書等事項，（二）關於人事登記及傷亡撫卹事項；（三）關於水陸交通及運輸事項；（四）關於衛生及軍醫院事項；（五）關於購置及庶務事項。第三科掌理：（一）關於保安各部隊政治訓練之設計，及指導，調查事項；（二）關於剿匪，及其他保安行政，宣傳材料之蒐集，及編纂事項；（三）關於統計報告事項；（四）關於地方善後之設計事項；（五）關於軍法及盜匪案件事項。第四科掌理：（一）關於經費之出納，稽核，保管及編造預算及決算事項；（二）關於薪餉及犒賞、卹金，並臨時費事項；（三）關於糧服械彈事項；（四）關於營造修繕事項。

第二目　警務處（五六）

一、省警務處之組織　省警務處設處長一人，簡任，由內政部部長遴員提請任命。（五七）綜理處務，並指揮監督所屬職員及全省各級警察機關。秘書一人至三人，（五八）承處長之命，掌理機要事務。設三科或四科，每科設科長一人，科員三人至六人，分掌各科事務。（五九）另設視察辦事員等人員。（六〇）

二、省警務處之職掌　省警務處直隸於省政府，受省政府之指揮監督，掌理全省水陸警察事務。對於所屬

機關職員所為之處分或命令認為違法或不當時，得變更或停止之。（六一）不設警務處之省區，其警察事務，由民政廳掌理之。（六二）

第三目　衛生處（六三）

一　省衛生處之組織　省設省衛生處，隸屬於省政府。置處長一人，簡任或簡任待遇，得列席省政府委員會議。另置科長科員技正技士，其名額官等俸給，及編制由省政府依事務繁要及財政狀況擬定，報由衛生署轉呈行政院核定之。此外，並得設省立醫院，衛生試驗所，初級衛生人員訓練所，衛生材料廠及其他衛生機關。

二　省衛生處之職掌　省衛生處掌理全省衛生事務。承辦省政府一切關於衛生之政令。對於衛生院市衛生局（或衛生事務所）負監督指導之責。

第四目　統計處（六四）

一　統計處之組織　依據二十九年十二月五日公布之省（市）政府統計處組織規程之規定：省政府統計處設統計長，下分三科，設科長等人員。其組織與會計處（詳後）大致相同。

二　統計處之職掌與地位　統計長承主計長之命及省政府之指揮監督，主辦省政府及所屬各機關之統計事務。統計亦屬於主計範圍，是以統計處之地位與會計處大致亦相同。

第五目　社會處（六五）

一　社會處之組織　社會部改隸行政院後，行政院於三十年九月，公布省社會處組織大綱。依據大綱之規定：各省政府得設置社會處，主管關於人民組訓社會運動、社會救濟、社會福利等事宜。置處長一人，簡任。得列席省政府委員會議。另置秘書、科長、視導、科員辦事員。其名額、官等、俸給及編制由省政府依事務繁

審擬訂，報由社會部核轉行政院決定之。

二　社會處之職掌　省社會處之職掌有六：（一）關於全省人民團體之組織訓練調整及其相互聯繫事項；（二）關於全省社會運動及人民團體目的事業外一般活動（六六）之指導監督事項；（三）關於全省勞資爭議之處理事項；（四）關於全省社會福利，社會救濟，社會服務及職業介紹之指導實施事項；（五）關於全省貧苦老弱殘廢之收容教養事項；（六）關於其他有關社會行政事項。省社會處對外重要文件，以省政府名義行之，普通事項，以本處名義行之。

第六目　合作事業管理處（六七）

一　合作事業管理處之組織　依據三十年十一月行政院公布省合作事業管理處組織大綱之規定：各省政府得設置合作事業管理處（以下簡稱省合作處），主管全省合作事業。置處長一人，薦任或簡任。於省政府委員會開會討論有關其職掌之事項，得列席會議。另置秘書、科長、視察員、督導員、技術專員、科員、辦事員。其名額官等俸給及編制，由省政府依事務需要擬訂，報由社會部核轉行政院決定之。

二　合作事業管理處之職掌　省合作處之職掌有九：（一）關於全省合作事業之計劃推進事項；（二）關於全省合作組織之登記考核事項，（三）關於全省合作教育之設施事項，（四）關於全省合作事業之調查統計事項；（五）關於全省合作金融之籌劃及指導監督事項，（六）關於全省各縣市合作社設施之指導監督事項；（七）關於全省各縣市合作工作人員之指導考核事項；（八）關於有關合作社團體之聯繫事項；（九）其他有關合作事項。省合作處對外重要文件，省政府名義行之，普通事項，以本處名義行之。

第七目　地政局（六八）

一　地政局之組織　依省地政局組織大綱之規定：各省地政局直隸省政府。設局長一人，簡任，綜理全局

事務，並監督所屬職員及機關，得列席省政府委員會議。必要時得設副局長一人，簡任，助理局長處理全局事務。秘書一人。得分設三科或四科。設科長三人至四人，技正一人至三人及督導員，估計專員，科員，技士，技佐等人員。並得設測量隊及縣地籍整理辦事處等。

二　地政局之職掌　地政局掌理本省土地行政事務。其職掌有四：（一）關於土地測量之規劃指導及考核事項；（二）關於土地登記及規定地價之規劃指導及考核事項；（三）關於公地清理土地、重劃土地、使用土地、徵收及地權事項暨；（四）其他有關土地行政事項。

第八目　會計處（六九）

一　會計處之組織　依據各省政府會計處組織規程之規定：省政府會計處設會計長一人，簡任。依事務之需要，分設三科。每科設科長一人，承長官之命，分掌各科事務。設科員二十四人至三十六人，辦事員若干人。依事務之需要，得呈請國民政府主計處聘用專員，並酌用雇員。遇有事務上之特別需要時，得調用省各級機關會計人員幫同辦理。每月舉行處務會議一次，由會計長召集並爲主席。會計長於必要時，得呈准國民政府主計長及省政府主席，召集省各級機關會計人員會議。

二　會計處之職務與地位　我國目前採超然主計制度，是以會計處之地位，亦頗特殊。依據各省政府會計處組織規程之規定：省政府會計長承國府主計長之命，並依法受省政府主席之指揮，主辦省歲計、會計事務及監督指導處內職員暨省各機關主辦會計人員。會計長之任命，依國民政府主計處辦理各機關歲計會計統計人員暫行規程（七〇）之規定，由國民政府簡任。（七一）會計長得出席有關其職務之各項會議。

會計處遇有關於會計組織之更改及會計制度之擬訂或修改，應擬具方案，呈請國民政府核定。對於省財務上增進效能及減少不經濟支出之研究，得擬具方案，建議省政府採擇。對於國民政府主計處歲計會計報告及工作報告，應依照國民政府主計處之規定辦理之。

第九目　人事處（七二）

一　人事處（室）之組織　依據三十一年九月國民政府公布人事管理條例之規定：各省政府設置人事處或人事室。人事處設處長，簡任，下分二科至四科。人事室設主任，薦任或委任。各科及人事室視事務之繁簡，設二股至四股，人事主管人員（指處長或主任）得出席所在機關有關其職掌之各種會議。（七三）由銓敘部指揮監督，但仍應遵守本機關之處務規程與其他通則。並秉承原機關主管長官，依法辦理其事務。人事處（室）之設置及其員額，由各該機關按其事務之繁簡，編制之大小，與附屬機關之多寡酌量擬訂，送由銓敘部審核。但必要時得由銓敘部訂定之。

二　人事處（室）之職掌　人事處（室）之職掌計十二：（一）關於本機關有關人事規章之擬定事項；（二）關於本機關職員送請銓敘案件之查催及擬議事項；（三）關於本機關職員考勤之紀錄及訓練之籌辦事項；（四）關於本機關職員考績考成之籌辦事項；（五）關於本機關職員撫卹之簽擬及福利之規劃事項；（六）關於本機關職員任免遷調獎懲及其他人事之登記事項；（七）關於本機關職員俸級之簽擬事項；（八）關於本機關需用人員依法舉行考試之建議事項；（九）關於本機關人事管理之建議及改進事項；（十）關於所屬機關有關人事案件之依法核辦事項；（十一）關於人事調查統計資料之搜集事項；（十二）關於銓敘機關交辦事項。（七四）人事處（室）辦理人事行政事項，涉及對外者依所在機關行政系統與程序，以所在機關名義行之。對於所在機關人事管理之改進，得建議於所在機關長官及銓敘部採擇施行。（七五）

第十目　機構之調整

省政府除各廳及上述各機關外，尚有圖書雜誌審查處（七六）驛運管理處（七七）振濟會（七八）等機關。三十一年十一月五屆十中全會通過調整省縣機構確定權責範圍簡化業務程序以增進行政效率案，規定與政

府當前機構之調整，以設立民、財、教、建四廳秘書、會計兩處爲原則，其他直屬省政府之機構，分別歸併於於以上各廳處，或改隸於以上各廳處之下。目下地政局改隸民政廳者有湘、閩、桂三省。；衞生處改隸民政廳者有湘、閩、皖三省（桂省衞生處原隸民政廳）；驛運管理處改隸建設廳者有湘、閩（併入交通局）、豫、皖四省，併入建設廳者有黔、康兩省；圖書雜誌審查處併入教育廳者爲湘、浙、黔三省，改隸教育廳者爲閩、桂兩省；湘、閩、康三省合作事業管理處皆改爲一科，湘省原爲委員會，改科後隸於建設廳，福建、西康兩處改科後，閩隸社會處，康隸財政廳，各省政府之機構，略見簡化。（七九）但各省能嚴格遵守十中全會決議、除四廳兩處外不設立直屬機構以亂行政系統者尙不多。

第五項　廳務或處務會議及行政會議

第一目　廳務或處務會議

各廳處爲求行政之敏活計，亦多設有廳務或處務會議；茲將該會議相關問題分述於左：

一　會議之種類　廳務或處務會議，一般亦分常會與臨時會二種。依各省會議規則規定，臨時會於必要時，由各廳處主管長官決定召集。常會各省有每月舉行一次者，有每週舉行一次者，亦有每週舉行二次者。

二　會議之會員　會議之會員，各廳處亦不盡同。有只認廳處以內之高級職員爲會員者，有除此項人員外，更將直轄附屬機關之長官列爲會員者。最可注意者，爲廣東建設廳廳務會議規則（刊於二十一年之廣東建廳法規彙刊）所採之制度。依照該規則規定，該廳廳務會議會員，除廳長、秘書、科長、總務主任、技正、視察（以上皆係廳內人員）外，更有各直轄機關之主管長官如農林局局長、航政局局長、改良蠶絲局局長、河南士敏土廠長、西村士敏土廠長，及各公路、各試驗場所長官，惟公路各試驗場所長官，非盡居於省城，因之該規則規定：此類人員如因距省較遠，不便每週來省參與會議時，至少每月第一次會議應行參與。此外各廳處會議規則多規定：廳長於必要時，亦得指定其他人員爲會員。

三　會議之舉行　廳務或處務會議開會時，多以各該廳處之主管長官爲主席。主席因故不能執行職務時，會議規則有規定由秘書代理者，有規定由該長官事先指派者。廳務或處務會議所議事項，多係關係廳處行政事務。其中有由廳、處長交議者。有由會員提議者。廳務或處務會議之決議案，依照一般會議規則，多無拘束各該廳處長官之效力；且有明文規定，須呈經主管廳處長官核准方得施行者。

第二目　各廳行政會議

各廳爲謀商討主管行政計，仍多設有行政會議；內政部且於十七年十月公布各省民政廳行政會議規程（八〇）以爲各省民政廳召集此項會議之準據。其餘中央部會對於各省直轄各廳，雖有類似之規程，然各廳確皆設有此項會議。茲特依據內政部所頒規程及各省單行章則，分述該會議之關係問題如左：

一　行政會議與廳務會議　行政會議與廳務會議不同，在會員方面講，廳務會議固亦有以廳外附屬機關之主管人員爲會員者，然該項會議之會員究以廳內職員爲主幹。行政會議則不然，各廳內職員亦可兼爲行政會議會員，然行政會議會員之主幹，究爲附屬機關之主管人員。又就會議所議事件方面講，廳務會議所予議者，固亦有關係主管行政之事件，然亦不無廳內之關題；至行政會議所議之事件，類皆限於主管行政事項而無廳內問題；又以行政會議之規模較大，召集不易，因之其與議之事件亦皆較爲重要。

二　會議之名稱及會員　會議之名稱，其由民政廳召集者則曰民政廳行政會議，由教育召集者則曰教育廳行政會議；惟亦不無稱以其他名目者，如十七年七月七日之廣東省教育會議簡章（八一）稱教育廳所召集之會議，爲全省教育會議是。會議之組成份子，因召集之各廳不同而互異。依照內政部規程，民政廳行政會議之會員計有下述各種。一、民政廳長、主任秘書、各科科長、視察員；二、各縣縣長；三、本各省市市長；四、民政廳直轄附屬機關之長官；五、其他與內政有關之各機關臨時選派委員各一人；六、民政廳選聘之專家二人至四人，此外規程仍規定，內政部及省政府得派員參加會議列爲會員；至省會所在地之未設市政府者，規程規定

稱由所在地公安局局長列席。（八二）

此外其他各廳行政會議，亦皆有其當然會員，如二十二年七月二十日江西省教育行政會議暫行規程（八三）卽規定該廳行政會議會員並不列各種。一、公私立中等以上學校校長，各縣教育局局長，或縣督學；三、省立社會教育機關主管人員；四、省會公私立小學校長；五、教育廳長指派有關係之廳職員。以上所述，不過例示行政會議會員之大概，各省各廳亦非完全一致。如二十一年察哈爾民政廳行政會議組織大綱（八四）關於會員之規定，卽無部頒規程內之市長與民政廳所選廳之專家是。

三　會議之組織　行政會議類皆設置主席一人，副主席一人或二人。內政部規程規定，民政廳行政會議設主席一人，副主席一人。江西省教育行政會議暫行規程之規定亦與上同。惟二十一年察哈爾民政廳行政會議組織大綱則設主席一人，副主席二人。主席均由主管廳廳長兼任；副主席，內政部規程及江西教育行政會議暫行規程均規定由廳長就會員中指派；而察哈爾大綱則規定一名由廳長指派，一名由會員票選。主席因事不能執行職務時，以副主席代理。

四　會議之會期　會議召集之時期，內政部規程規定：民政廳行政會議每年在省會舉行一次，其時間由民政廳長定之，並分呈省政府及內政部備案。惟因事實上或地理上之關係，而不能一期同時召集時，規程規定可以分期或分區召集，但以全省各縣縣長均能分屆到會爲限。以上乃係內政部規程之規定，惟各省多未能遵章辦理。至於一次會議之期間，有定爲三日者，（八五）有定爲五日者，（八六）有定爲一星期者，（八七）而內政部規程則無規定。法定會期屆滿後，會議尚未結束時，依照各該章則，亦可稍事延長。

五　會議之議事範圍及其決議之效力　會議議事範圍，皆以各廳主管事項爲限。依照江西省教育行政會議暫行規程規定，該會得議事項，計有下列各種。一、關於區教育問題；二、關於體育、衛生問題；三、關於地方教育行政問題；四、關於青年訓練，及童子軍訓練問題；五、關於社會教育問題；六、關於民衆教育問題。會議之議案概可分爲三種：一、主管廳交議者；二、出席會員提議者；三、人民團體建議者。閉會法定本

數，內政部規程則規定，非有會員之多數報到不得開會。會議之決議，一般皆應有出席人多數之贊成；其贊成反對之人數相等時，則決之於主席，會議之決議案，由主管採擇施行；並無拘束主管廳之效力。

第六項　合署辦公制

二十三年七月，軍事委員會委員長南昌行營爲求增進省政府行政效率計，頒布省政府合署辦公辦法大綱。（八八）由行營陳報中央政治會議備案，在湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省份先行實施，其他各省經呈請行政院核准者，亦得援案准用。二十五年十月二十五日，行政院爲力謀地方行政效率之增進及減縮行政經費以擴充縣行政經費起見，公布省政府合署辦公暫行規程，（八九）並廢止南昌行營頒布之辦法大綱。此種合署辦公制對於省政府之機構與職權之運用，均有影響。玆依行政院公布之規程說明如次。（九〇）

一　合署辦公之單位　省政府祕書處、民政、財政、教育、建設四廳及保安處一律併入省政府公署內合署辦公。現在省政府公署辦公屋房如尚不足以容納各廳處時，應於可能範圍內盡量併入，至少須先併入民政廳及保安處。一面將公署改進擴充，各廳陸續加入。但無論已未併入，其辦公程序，應依暫行規程辦理。

二　機構之調整

（一）現在一切直隸省政府之機關，除已合署者及呈准行政院特准設置者外，應分別裁併或量爲縮小，改隸於主管廳處。（九一）。

（二）各廳處及其所轄各機關之組織曁各科股之職掌，應依現在實際之需要，重新劃定厲行裁併。

（三）省政府祕書處除設科分掌文書、會計、庶務等項外，得酌設技術室，掌理關於各種專門技術事業之調查、設計、審核及指導事項；法制室掌理關於法令之搜集整理草擬修訂審核及指導事項，統計室掌理關於統計之編製及報告年鑑之編擬及各種表格之調整事項；編譯室掌理關於公報及其他刊物之編譯事項。（九二）

三　文書處理之改制　文書處理之改制，爲合署辦公制之一重點，其要點如次。

（一）省政府合署辦公後，除各廳處對於行政院所屬主管部會署之命令，應逕行呈復，及各廳處依其職權監督指揮直轄職員或直轄機關之事務進行者，在不抵觸省會之範圍內，仍得自發廳令處令及佈告外，所有文書應以省政府名義行之。（九三）

（二）一切文書，概由省政府秘書處總收總發。凡用省政府名義之文書，由主管廳處分別或會同主稿，呈主席判行，並由主管廳處長副署。此項呈判文書，主席認為有修改意義或辦法之必要時，交由各主管廳處修改之。各廳處呈擬之命令或處分，經主席判行並以省政府之名義發佈後，如發覺有違背法令逾越權限，或其他不當情形時，依省政府主席、主管廳處長或委員或其他廳處長或委員之提議，經省政府委員會之議決，仍得自行修正及分別停止撤銷之。

（三）省政府及各廳處之文書，應採科學管理方法，務期迅速縝密簡便，每日每週文書之收發及承辦，除機密要件外，均應分類摘由統計，列表互送主席及各廳處長查考。（九四）

（四）事務管理之改制　省政府及各廳處之經費，應集中管理，其材料物品，亦應集中購辦。其一時不便集中者，亦應酌定項目範圍，先行集中其一部或大部。實行合署辦公後之節餘經費，應悉數撥增各縣行政費。（九五）

第五節　省行政機關之職權

省行政機關之職權甚多，茲擇其中較為重要者述之於後。

一　發布命令及制定省單行規程權　省行政機關之此項職權，二年一月畫一現行各省地方行政官廳組織令無有具體規定。三年五月省官制，及國民政府成立後歷次省政府組織法，雖有詳略不同，要皆明白規定。至省行政機關行使此項職權時應有之限制，省官制其初並無規定，及至三年九月六日修正省官制第二條，規定始屬較詳。依照修正條文規定，巡按使為執行法律教令，或依法律教令之委任，得發布省單行章程。此項省單行章程，不得與現行法令抵觸，其應以法律教令規定事件，仍呈請大總統核辦。省單行章程之發布，依公布法令程

式令之規定行之。公布法令程式令（九六），乃三年十月公布。依照該令規定，省單行章程由省行政長官決定後，應依照法定款式繕具定本。編列省章程號數，記入發布之年月日，通飭所屬官署，示知地方人民，並於發布後即行繕單呈報大總統查核，及咨陳中央主管各部。

國民政府成立初期之各次省政府組織法，對於該項限制，或規定於中央法令範圍內，省政府得發布省單行章程；（九七）或於上述限制之外，更規定不得違反黨或政治會議之決定；（九八）要皆略而不詳。至於規定較爲具體而詳而詳盡者，則爲十九年及二十年之省政府組織法。二法規定：「省政府於不牴觸中央法令範圍內，對於省行政事項，得發省令，並得制定省單行條例及規程；但關於限制人民自由，增加人民負擔者，非經國民政府核准，不得執行。」

二十三年三月；行政院又頒布劃一各省市政府單行法規實施程序辦法，（九九）不但規定省政府之某些法令，非經中央核准不能施行；且將省單行法令呈至中央後，中央處置之程序加以規定。依照該辦法規定，各省政府於制定限制人民自由或增加人民負擔之單行條例及規程時，應於頒行之前呈送行政院，由行政院依其性質分交各主管部會審查，審查結果認爲合法時，再由行政院通飭原省頒行，並呈報國民政府備案，其應經立法程序者，並應由院先咨立法院審議。凡省單行條例及規程應經上述程序，而各省擅行公布者，依照該辦法規定，不生效力。單行條例及規程經中央核准公布者，該辦法仍規定：原省政府應將公布時期呈報行政院及咨主管部備案。至於此外之其他獨例規程，該辦法亦規定：各省政府應於制定公布時，呈報行政院及咨主管部會備案。

以上乃就法令規定言；至於實地情形，則亦不無出入。茲捨國民政府成立以前不論，而專就國府成立以來言之，二十三年行政院頒布劃一各省市政府單行法規實施程序辦法以前，依照當時法令，各省頒布規章，本須呈中央核准者；乃各省每多因循苟且，於應行專案呈請核辦之規章，每有僅於工作報告內附印送即作了事者；因之國民政府特於二十年七月通令糾正，此種惡習始稍殺。

二　職權　省行政機關之此項職權，劃一現行各省地方行政官廳組織令規定亦屬抽象。省官制則規定，

省行政長官除管轄全省民政各官外，更管轄省內之巡防警備等隊。蓋當時各省之軍隊本有二種，一即陸軍，概由各省軍事長官統率；另一即巡防警備等隊，由省行政長官統轄。依照當時法令及三年六月頒布之各省軍政民政長官管轄軍隊權限條例，（一〇〇）省行政長官關於此項軍隊之行政，應商承陸軍部辦理。

國民政府成立後，歷次省政府組織法，關於此項職權，皆無明文規定。惟十四年、十五年及十六年七月諸次組織法，皆於省政府內設有軍事一廳；而依廣東省政府軍事廳組織法（一〇一）規定，該廳之職掌在於：一、受軍事委員會之指導監督，並受國民政府軍事部之指揮，掌理省區內關於地方綏靖事宜，監督省區內現在一切人民武裝自衛團體；二、省區內臨時發生事變，經省務會議議決須用兵力時，由軍事廳陳請於軍事委員會及軍事部施行之；三、依照國民政府軍事部所頒布之各學校各團體普及國民軍事教育及體育諸計劃，在省區內監督其實施及予以便利；由軍事廳之職掌，可知省之具有軍事權，乃屬無疑。十六年十月以後之諸次省政府組織法，雖無軍事廳之設置；惟至十七年十月，國民政府又頒布省防軍組織暫行條例，（一〇二）各省之得有軍事權，又為法規所明定。

二十三年七月，國民政府軍事委員會委員長行營，頒布各省保安制度改進大綱，整理各省保安團隊。依照該大綱規定，省設保安司令一人，由軍事委員長呈請國民政府任命省政府主席兼任，統轄省內保安團隊；現時各省殆多遵令實行。亦是省政府有軍事權之明證。

此外各省如遇緊急事變，省軍力量不足應付時，仍得調用國軍。依照省官制規定，巡按使（省行政長官）於非常事變之際需用兵力，或為防衛起見需用兵備時，得咨請駐紮臨近之軍隊及軍艦長官，派兵會同處理。三年六月各省軍政民政長官管轄軍隊權限條例（一〇三）規定，巡按使（省行政長官）遇有緊急事故時，得商同都督（省軍政長官）調用陸軍，都督對於此項商調事項，應呈報大總統及報明陸軍參謀二部。

至於各省調用海軍辦法，依照元年五月頒布七年十月修正之各地方調用軍艦條例。地方調用軍艦概有二種場合。其一，雖有重大事故而時機並不迫切之調用。依照條例規定，此種調用，地方行政長官應將調用事由先期

向海軍部或總司令及艦隊司令聲明，以便視其事之性質分別派遣。另一，爲事機迫切不及聲明之調用。依照條例規定，地方長官得逕與駐泊該地之司令或艦長接洽相機辦理，一面仍電知海軍部總司令及艦隊司令。軍艦調到地方以後之一切處置，該條例亦皆詳加規定，而不准地方行政長官妄加干涉。

國民政府成立以後，歷次省政府組織法關於省政府之此項職權，俱無明文規定；惟十四年、十五年及十六年之組織法，均於省政府內設有軍事一廳，而十四年七月，國府頒布之廣東政府軍事廳組織法，關於該廳之職權，則有：「省區內臨時發生事變，經省務會議議決須用兵力時，由軍事廳陳請於軍事委員會及軍事部施行之。」之規定；由此可知省政府如因重大事變亦可調用國軍。十八年一月，軍政部又呈准制定各省縣政府與駐軍間剿匪接洽辦法五條，對於省縣政府調用駐軍之手續規定頗詳；是省政府之具有調用國軍權，國民政府成立以後亦甚明顯。

三　監督省內官吏權　省行政機關之此項職權，可就三方面討論，一、任免省內行政官吏權，二、考核獎懲省內行政官吏權，三、撤銷省內行政官非法或不當處分權，茲分別述之於後：

（一）任免省內行政官吏權　歷次法律關於此項職權之規定亦不相同，二年一月八日劃一現行各省地方行政官廳組織令之下，省行政長官對於省屬官吏依照法令規定，有直接得以任免者，有須呈請中央任免者。其須呈由中央任免者，當時爲省行政公署各司司長，各道觀察使，省行政公署、各道觀察使署之科長、秘書、技正以及各縣知事。其由省行政長官直接任免者，有省行政公署，道觀察使署及縣公署之科員、技士等次要人員、三年五月省官制採取各級行政長官自委掾屬辦理行政制度，因之道、縣行政人員，則分別由各該道尹或縣知事自行委用，至省行政長官之得自行委用之人員，則以省行政機關內之行政人員爲限，而道、縣行政長官，則須呈請中央任免。

國民政府成立，十七年以後諸次省政府組織法，對於省屬行政人員之任免均無規定；惟依公務員任用法，在現時，勿論縣政府人員，省政府人員，以及最近採行之行政督察專員公署人員，凡官職在薦任以上者，例須

由省政府呈請中央任命，至於委任以下各官，則由各級長官自行委用。十六年以前之組織法，則規定：省屬行機關之薦任官吏，亦由省政府自行任免。

（二）考核獎懲省內行政官吏權　此項職權，劃一現行各省地方行政官廳組織令未有明文規定。三年五月省官制，則規定：巡按使於所轄地方官吏認為應付懲戒或獎勵者，呈報大總統交付懲戒或給予獎勵，並咨陳內務部備案。至所轄官吏有貪劣款蹟時，官制規定巡按使仍可逕行撤任。此外官制並規定巡按使對於所轄高級官吏，按六個月將辦事成績，並出具密考，呈請大總統考核。國民政府成立後歷次省政府組織法，對於此項職權，俱無明文規定，惟省政府對於省屬官吏之具有考核獎懲之權，乃係不可否認，且各省仍有訂定單行規程，以為行使此項職權之准據者。

（三）撤銷或停止所屬官吏非法或不當處分權　關於省行政機關之此項職權，除二年一月劃一各省現行地方政府組織令規定抽象，及十五年十一月之省政府組織法未予規定外，其他諸次關係省行政機關組織之法令，殆無不定之明文。至其規定之內容，各法雖亦不無出入；惟大體皆謂省行政機關對於所屬官吏之命令與處分，認為有違背法令逾越權限或其他不當情形時，得停止或撤銷之。所謂撤銷停止，有由省行政機關自動為之者，亦有由人民之請求為之者；蓋依三等七月，及十九年三月之訴願法，人民對於省屬有些機關之違法或不當處分，得向省行政官署提起訴願；訴願之結果，若省行政官署認為原處分機關之處分確係違法或不當時，則可停止或撤銷之。

第六節　省動員會議

一　動員會議之由來　戰事開始以後，軍事委員會於二十六年十二月八日頒佈各省市縣動員委員會組織大綱。（一〇四）依據該大綱之規定：為實施全國總動員計劃，促進地方黨政軍民之聯繫，並統一民眾指導機關，特在各省設立動員委員會。以省政府主席，省黨部常務委員或特派委員各廳長，保安處長，國民軍事訓練

委員會主任委員、駐省軍長官會兵役管區司令組成之。受軍事委員會之指揮監督。委員會設主任委員一人，由軍事委員長指定之。凡中央派赴各省協助動員工作之人員，得參加會議，為黨政軍聯合實際指導動員之機關。其決定事項，由會參加機關分別負責辦理。動員委員會之工作，為戰時一切人力財力物力之管制。在戰區如糧食、燃料、船舶、車馬、工事、材料之供應及游擊、守備、特務、交通、運輸、救護、慰勞、消防、掩埋等隊之組織；在非戰區，如官兵宣傳，軍需補充，生產增加，醫務看護人員之訓練及全國總動員計劃綱要中規定之事項，凡屬動員業務之需要，得酌量聘請當地各界人士為設計委員。此項委員會員三十一年國家總動員法頒佈並成立國家總動員會議，各省亦改設動員會議後，始告取消。

二　八動員會議之組織　依據各省市縣舉行動員會議通則（一〇五）之規定：省動員會議出席人員為省政府主席、委員、秘書長、各廳處局長、省黨部主任委員、書記長及各處長、高等法院院長、軍管區司令部參謀長、省臨時參議會議長副議長及其他由省政府主席邀請或指派參加之人員。以省政府主席為主任委員，省黨部主任委員及由省政府主席指定不兼廳處長之省政府委員一人為常務委員。每月開會二次，由省政府主席召集之。必要時得召集臨時會議。議事日程議事錄之編製印發等事務，均由省政府兼辦，不另設機構，但得酌量添置必要之人員。

三　動員會議之職務　各省政府為推動國家總動員法令及業務，與舉行動員會議。其任務有四：（一）策進省政府所奉上級機關頒行國家總動員有關方案計劃與法令之實施；（二）商討當地各機關團體動員工作之聯繫；（三）考核當地各機關團體動員工作之執行及（四）審議其他有關當地各機關團體動員業務之措施。其議決事項，由省政府辦理之。

註（一）見二年一月九日政府公報。
（二）見三年五月二十四日政府公報。

（三）見三年九月十三日政府公報。

（四）（五）見六年九月六日政府公報。

（六）見七年一月二十七九日政府公報。

（七）見十年六月二十四日政府公報。

（八）見二年三月二十三日政府公報。

（九）查新疆即此二局，尋仍不克維持，不久則又裁局，而於內務司分設二科，掌理教育、實業矣。

（一〇）見四年三月十五日政府公報。

（一一）見四年二月五日政府公報。

（一二）見四年八月十一日政府公報。

（一三）為浙江巡按使公署，即於四科之外另設專員辦理財政、司法、及巡防、警備等隊事宜（見三年七月十六日政府公報浙江巡按使呈）。江蘇巡按使公署於四科之外，更設主任五員，分掌重要機務，暨關於民政上聯屬之交涉事宜，及省官制第一條所載管轄巡防警備等隊，並特別委任監督之行政事務，更設技正以管理工程事務（見三年六月二十九日政府公報江蘇巡按使呈）是。

（一四）未設此項組織省分，該項行政即由政務廳兼理。

（一五）見四年三月十五日政府公報。

（一六）見三年一月二十二日政府公報。

（一七）記九年四月二日政府公報。

（一八）文職任用令第三條「簡任文職就左列各款資格之人中任用之：

一、現任簡任文職者；

二、曾任簡任文職，經大總統核准記名，以簡任文職任用者；

三、現任或曾任最高等薦任文職，經各該長官特保，或期滿考績優敍，經大總統核准以簡任文職記名或任用者。

（一九）九年七月該條條文又有修改。

（二〇）十三年六月江蘇省長公署統計處編纂發行。

（二一）見三年六月十二日政府公報。

（二二）見四年三月十八日政府公報。

（二三）見四年二月三日政府公報。

（二四）見六年十月十七日政府公報，或曹乘章編法令輯覽續編。

（二五）見九年三月二十四日政府公報。

（二六）見三年八月三十日政府公報。

（二七）見四年八月七日政府公報。

（二八）見四年八月十八日政府公報。

（二九）見第一號國民政府公報（十四年七月）

（三〇）見第五十號國民政府公報。

（三一）見寧字第九號國民政府公報。

（三二）見國二第三號國民政府公報。

（三三）見第五十三期國民政府公報（十七年）。

（三四）十九年組織法，見三八八期國民政府公報（十九年）；二十年組織法，見七二八期國民政府公報（二十年）。

（三五）參看（二八・一〇・四）國府渝字第五五一號訓令，見國府渝一九四。

（三六）十四年，十五年，十六年七月及十六年十月組織法，並無明文規定，十七年以後各組織法，俱見之明文。

（三七）行政三聯制文告法令輯要頁八〇——八八。

（三八）如二十年一月七日刊布之修正浙江省政府委員會會議規則，卽規定每週所開例會次數，由委員會議決之。（修正浙江省政府委員會會議規則，見二十年七月二日浙江省政府公報）。

（三九）如二十年一月七日刊布之浙江省政府委員會會議規則，規定會期由委員會議決之是。

（四〇）二十一年廣西現行法規彙編所載。

（四一）依十七年七月十三日前司法部訓令各省高等法院及首席檢察官第四七六〇號之規定：各省高等法院院長應列席省政府會議，但除司法事務外，不得參加意見。

（四二）如二十一年一月刊佈之廣西省政府委員會會議規則之規定是。

（四三）爲十九年四月一日修正之湖南省政府委員會會議規則規定是。

（四四）如載於二十二年安徽省單行法規彙編之安徽省政府委員會會議規則規定是。

（四五）如浙江省政府三七四次會議通過之修正浙江省政府委員會會議規則之規定是。

（四六）內政法規彙編民政類第三目頁一〇——二。

（四七）行政院幷准各省政府聘用人員，組織特種委員會，籌劃一切行政之設計事宜，又湖北省政府爲延攬或羅致特種人才，協助省政建設起見，請於省政府內酌設顧問及參議等員額，亦經行政院核准。

（四八）見立法院編中華民國法規彙編第三編。

（四九）見同下。

（五〇）國府渝一八九。

（五一）中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編頁一二〇——四。

（五二）國府渝四一二。

（五三）原文見魯佩璋著：財務行政（中央訓練委員會出版）頁二〇——一。按原著者時任財政部主任祕書。

（五四）戰前專管機關之中，其地位較爲重要而爲各省所普通設立者爲保安處。保安處乃省政府組織法上所無之機關，其初不過爲各省自行設置者；及後（二三．八．一）國民政府軍事委員會委員長行營頒布各省保安制度改進大綱及各省保安處組織通則，（見二十三年立法院輯，中華民國法規彙編一二兩編）各省保安處之組織始漸畫一。二十九年四月，國防最高委員會曾決定各省政府組織行政部份仍舊，保安處裁撤，唯事實上尚未辦到。參看（二九．四．八）國府渝文字二四四號訓令，國府渝一四七。

（五五）依各省保安制度改進大綱第三條之規定：「省設全省保安司令，由軍事委員會委員長呈請國民政府任命各省政府主席兼充，在省政府中特設保安處秉承全省保安司令之命，掌理全省保安事宜，保安處組織通則另定之。」依實際情形，各省有保安司令，并無司令部，其職務均由保安處辦理。

（五六）省警務處組織法（一八．六．二七）中華民國法規大全（一）頁八二三；修正：（二六．一一．四）內政法規彙編警政類第一目頁二——三。此處依修正者但組織法說明。但與原法有重要出入者，另加註。

（五七）原法規定爲由省政府咨內政部審核呈請任命之。

（五八）原法規定爲一八或二八。

（五九）原法爲設二科至四科。

（六〇）原法不設視察，而設視察長，督察及技術員。

（六一）原法規定：「對於所屬機關之處分或命令，認爲違背法令妨害公益，或侵越權限時，得報由民政廳變更停止或撤銷之」。

（六二）各級警察機關編制綱要（二五・七・二五）行政院公布，內政法規彙編警政類第一目頁一——二。

（六三）在民國二十三年以前，各省對於衞生行政，均未有專管機關。依當時省政府組織法之規定：衞生行政係屬於民政廳之職掌，故多於民政廳設科辦理，二十三年六月江西省設全省衞生處。北後陝西設衞生處，湖南設衞生實驗處，雲南設全省衞生實驗處，貴州設衞生委員會。（二九・六・二二）行政院公布省衞生處組織大綱，省衞生行政機關，始有一致之規定。大綱見衞生法規（衞生署編）頁七。

（六四）（二九・一二・五）國民政府公布省（市）政府統計處組織規程，見三十年二月國府主計處編：主計法令彙編。又，在此以前，除合署辦公制度中省政府祕書處設置之統計室以外，（二二・六・二四）行政院會公布地方行政機關統計組織暫行規則，（二三・八・一八）又由內政部及主計處會同頒行地方行政機關統計組織暫行規則解釋要點，規定各省政府得設統計委員會，所屬各廳得設統計股。暫行規則及解釋要點均見國府主計處統計局編：統計法規頁七〇——一四。

（六五）省社會處組織大綱（三〇・九・五）行政院公布，見社會法規彙編第一輯（社會部編）頁一二。又，在組織大綱公布以前，三十年中央常務委員會第一六五次會議會議決關於確定省（市）縣（市）政府主管社會行政機構方面擬訂辦法五項，經國防最高委員會第五十六次常務會議決議交行政院辦理，由國民政府於（三〇・四・三〇）訓令行政院遵照辦理。依該辦法第一條

之規定：「在省政府之下，得設置社會處主管關於人民組訓、社會運動、社會救濟、社會福利等事宜。其未設處之省，由民政廳設科主管，在直屬行政院之市，歸社會局主管。」處長局長由主管部提請行政院任用之，科長由省政府徵得省黨部之同意任用之。原文見國府渝三五八。

（六六）「稱目的事業者，係指團體組成分子業務本身目的所在預定所欲完成之事業；稱目的事業外一般活動者，係指不屬於目的事業範圍以內而爲通常所爲之活動。舉例言之，遵照中華民國教育宗旨及其實施方針以研究教育事業發展地方教育，此爲教育會之目的事業。如關於教育會進行組織程序辦理選舉事宜，以及舉行或參加各項社會運動協助一般政令之推行等，則視爲目的事業外一般活動。」行政院（三一・四・一）順致字第五七三五號訓令，見社會法規彙編第一輯頁一三。

（六七）省合作事業管理處組織大綱（三〇・一一・五）行政院公布。見社會法規彙編第一輯頁一四。又，關於省合作事業行政機關之沿革，見張達：合作行政（中央訓練委員會出版）頁四七——五〇。

（六八）省地政局組織大綱（三一・八・一四）行政院會議通過，見地政通訊第三期，按：民國十一年，廣東即有土地局之設。定都南京以後，各省有設專管機關者，有由一廳或兩廳兼管者。二十三年三月行政院公布各省市舉辦地政程序大綱，規定各地政由民政廳兼管，必要時設土地局，二十五年二月二十二日國府公布各省市地政施行程序大綱，同年三月十四日行政院公布省地政局組織通則，（均見中華民國法規大全補編頁一一二七——九）是爲地政局之始。

（六九）各省政府會計處組織規程（三一・八・一五）國民政府令發。見江西省政府公報泰字第一四六號。按：二十六年三月曾制定設置各級地方機關會計人員辦法及各省市政府會計處組織及辦事

通則，規定各省政府設會計處，均見國民政府主計法令彙編上册第一類頁五六——八。三十一年八月，因川、粵、閩、陝、浙、皖、甘、桂、贛、湘、鄂、豫、黔等省政府會計處組織規程，均與國家財政與自治財政收支系統劃分。不甚適用。由國府主計處呈請將上述通則及各省政府會計處組織規程廢止。另頒新規程。參看（三一・八・二八）行政院訓令，見同上。

（七〇）（二七・七・四）國民政府主計法令彙編上册第一類頁一四——五。依該規程之規定：會計長由國府簡任，會計主任由主計處薦任，會計員由主計處委任。

（七一）現任各省設會計處及會計長者有桂、浙、粵、閩、贛、湘、鄂、川、陝、甘、皖等省。山東、西康兩省政府及雲南省財政廳設會計室及會計主任。江蘇省政府以戰時經費支絀，將會計長改為會計主任。

（七二）人事管理條例（三一・九・二）國府公布，見銓敍法規彙編頁三五——九。依（三一・一〇・二〇）國府訓令，本條例定自民國三十一年十一月一日施行。「並先以本府各處局五院及各院直屬之部會署暨各部會署之直屬機關等為實施機關。如地方機關請提前依本條例設置人事機構，亦可准其一體辦理」。（三二・六・二）又指令考試院准於地方各機關施行。

（七三）參看人事管理機構設置通則人事管理機構辦事規則，均（三一・一〇・一七）考試院公布，見銓敍法規彙編頁三八——九。

（七四）人事管理條例第四條。又，二十九年十二月十日國府公布各機關人事管理暫行辦法第三條所列舉各機關人事管理事項共七款，較此稍簡，但大致相似。見銓敍法規彙編頁三九——四〇。此項暫行辦法已於（三二・六・一）下令廢止。

（七五）二十九年七月國府曾以國防最高委員會常務會議之決議，令考試院轉飭銓敍部，關於人事機構問題要點如下：「……其一，關於人事管理，各機關應有專門負責之人員。至於或添設單位專

管（例如人事處、人事司、人事科、人事股）或組織委員會處理，或僅指定專員經辦，可由各機關依其人事管理事務之繁簡及其現行組織法規定之。……」詳見（二九・七・二四）國府渝文字第六五二號訓令，國府渝二七八。是以人事管理機構之設立，乃三十一年以後之事。

（七六）省市圖書雜誌審查處組織通則三十年三月行政五〇四次會議修正通過。見出版法規彙編（中央出版事業管理委員會編）頁一九——三〇

（七七）修正各省驛運管理處組織通則（三一・五・二五）行政院令發，見外交部公報第十五卷一至六號合刊

（七八）各省振濟會議組織規程（二七・一一・〇八）行政院公布，國府渝一〇五。

（七九）行政院工作報告（三十一年九月至三十二年六月）頁一。

（八〇）見二十二年立法院輯中華民國法規彙編第四編。

（八一）見十七年廣東省政府編廣東省政府年刊。

（八二）該規程頒布之時，行政督察專員制度尚未成立，是以會員之中並無專員。現今各省民政廳行政會議，專員殆皆列為會員。

（八三）見二十二年江西教育廳編江西現行教育法令彙編。

（八四）見二十一年察哈爾民政廳所編察哈爾二十一年行政會議特刊。

（八五）二十二年七月二十日之江西省教育行政會議暫行規程。

（八六）二十一年察哈爾民政廳行政會議組織大綱。

（八七）十七年七月七日廣東全省教育會議簡章。

（八八）中華民國法規大全（一）頁五一七——八。

（八九）同上（五）頁一一三——四。

（九〇）南昌行營頒佈之大綱與行政院公布之規程大同小異，以下遇有區別處，當酌加說明。

（九一）南昌行營頒佈之辦法大綱定爲：如爲推行特種要政之臨時組織，應隨其職權，遵照廳處待遇，而以直隸省府管轄爲便者，得暫不改隸，但仍應受主管廳處之指導，而未規定「呈准行政院始准設立者」。

（九二）南昌行營頒佈之辦法大綱，不設編譯室而設公報室，至於職掌，在文字上亦有出入，但大致相同。

（九三）南昌行營頒佈之辦法大綱除規定「主管廳處依其職權監督指揮所屬職員或所轄機關之事務進行者，在不抵觸省令之範圍內，仍得自發廳令或處令」外，並規定「省府所屬各廳處上對中央院部，下對專員縣長或市長及其所屬之科或局，均不直接往復，文書概以省政府名義行之。」

（九四）南昌行營頒佈之辦法大綱規定：「但特別機密事件，一時不宜宣佈應由主席及主管廳處，獨負其責者，不在此限。」

（九五）南昌行營頒佈之辦法大綱，未規定節餘經費撥增各縣行政費。

（九六）見三年十一月十八日政府公報。

（九七）十四年、十六年十月及十七年省政府組織法。

（九八）十五年及十六年七月省政府組織法。

（九九）見二十三年立法院輯中華民國法規彙編第十三編。

（一〇〇）見三年六月二十九日政府公報。

（一〇一）十四年七月國民政府公布，（見十四年七月十五日國民政府公報）。

（一〇二）見二十二年立法院輯中華民國法規彙編第二類。

（一〇三）見三年六月二十九日政府公報。

（一〇四）見中央戰時法規彙編（江西省政府編）下冊民政類頁四九。

（一〇五）（三一・七・一八）行政院令頒，社會部公報第七期。

第二章　地方軍政機關

民國創建以至國民政府成立期間，地方軍政機關計有省最高軍政官署，及其他超省或省內各軍政機關兩種。省最高軍政機關者，乃係以省爲單位而設置之軍政機關，如當時之都督府等是。超省之軍政機關者，乃其轄區不以一省爲限之軍政機關，如巡閱使是。省內之軍政機關者，乃謂設於省界以內之軍政機關，如護軍使及鎮守使是。戰前設立之綏靖主任公署，則亦爲超省之軍事性機關。本章將分二節以第一節敍述省最高軍政機關，第二節敍述超省及省內之軍政機關。

第一節　省最高軍政機關

第一項　概論

民國成立以至國民政府成立期間，省最高軍政機關之組織與名稱曾有數度變更。三年六月三十日以前，各省軍政長官（亦有兼管民政者，且於軍民分治以前，各省軍政長官類皆兼領民政）稱爲都督，而最高軍政機關爲都督府。都督府之組織，在二年一月八日以前，因無統一法令，各省遂亦互不相同；二年一月八日，中央頒布現行都督府組織令（一），各省始據以爲最高軍政機關組織之根據，全國各省最高軍政機關之組織，因之劃一。三年六月三十日，中央明令裁撤各省都督，置將軍府於京都，而以將軍督理某省軍務，爲某省軍政最高長官。同月十八日，復頒將軍行署編制令（二），以爲各省最高軍政機關組織之準繩。五年七月六日，中央明令改稱各省軍長官名稱爲督軍，軍政機關爲督軍公署。至於公署之組織以及督軍之職權，一如將軍行署而未有變更。十三年至十四年間，中央復陸續改稱各省督軍爲督辦軍務善後事宜。軍政機關則稱爲督辦某省軍務善後事宜公署。至於公署之組織，則亦多仍以往，無大變更；惟十七年二月，北京軍政府復頒督辦軍務善後事宜公署

暫行條例（三），督辦公署之組織雖因該條例之頒布而稍有變更，然行之未久，各省督辦即被裁撤。

自督軍改爲督辦軍務善後事宜過程之中，各省尚有經過督理軍務善後事宜之階段者，如江西、河南等省是。江西於十二年六月十八日裁撤督軍，至同年九月三日，設督理江西軍務善後事宜，十三年十二月一十五日，復改督理江西軍務善後事宜爲督辦江西軍務善後事宜。河南亦然，該省於十一年十一月改督軍爲督理，至十三年十二月復改督理爲督辦。至於督理時代之機關組織，亦與督辦官署相彷，僅名目稍異而稱爲督理某省軍務善後事宜公署。其未經督理階段者，則有江蘇、甘肅等省。江蘇於十三年十二月裁撤督軍，設置督辦。甘肅於十四年一月十七日裁撤督軍設置督辦。

據上所述，可知自各省設有最高軍政長官至該長官裁撤期間，規定省軍政長官公署之組織者，計有二年現行都督府組織令，三年將軍行署編制令，及十七年督辦軍務善後事宜公署暫行條例三種，惟十七年暫行條例未及普行而各省軍政長官即被裁撤，是以本節特依二年及三年法令，敍述各省軍政最高官署之組織及軍政長官之職權於後。

第二項　省最高軍政機關之組織

一　省最高軍政長官　省最高軍政機關，設長官一名。在都督府組織令時代，稱爲某省都督。在將軍行署編制令時代，最初稱爲將軍（四）督理某省軍務，既則改爲某省督軍，再則改爲督理某省軍務善後事宜（有些省未經此階段），終則改爲督辦某省軍務善後事宜。最高軍政長官由中央特任；有專任者，有由所在省分行政長官兼領者，任期並無一定。

二　會辦及幫辦　會辦軍務及幫辦軍務者，乃爲補佐軍政長官辦理軍事行政，所設署之軍政官員。會辦及幫辦係臨時性質，現行都督府組織令及將軍行署編制令對於此項人員，均無明文規定。會辦與幫辦非各省所皆設，即在同一省分，亦有甲時代設置，乙時代即行裁撤者；且有於甲時代設置幫辦，而乙時代設置會辦者。至

於會辦與幫辦之區別，中央並無規定；惟就實地情形觀察，會辦似較幫辦尊嚴；因之各省之設置會辦或幫辦，往往因人而異；即被任人員地位較高時，則予以會辦名義；地位較低時，即予以幫辦名義。會辦或幫辦多由省內現任軍職者兼充，至於專任所設者頗少；依據當時情形，會辦或幫辦有由省內護軍使兼任者，有由鎮守使兼任者，亦有由師長兼任者。會辦或幫辦，有自設辦公地點者，亦有不設獨立辦公地點，而以省最高軍政機關爲辦公之所者。會辦或幫辦由中央任命，其中有簡派者，有特派者。

三　參謀長及參謀　省最高軍政機關設參謀長一人，由參謀本部呈請大總統簡任。依都督府職員表及將軍行署職員表之規定，參謀長爲少將階級。參謀長無一定之任期，去留雖決之於中央命令，然軍政長官之愛惜，實爲決定之要素。參謀長之職務，都督府組織令及將軍府編制令規定爲：輔佐長官贊軍務。

參謀長之下，設有參謀。參謀之員額，都督府組織令定爲五人或六人。將軍行署編制令定爲四人至六人。惟各省亦不無超額設置者。參謀之等級，都督府組織令及將軍行署編制令規定：有上校、中校、少校及上尉四等。上校參謀，由參謀本部呈請大總統簡任。中校、少校參謀，由參謀本部薦請大總統任命。上尉參謀，由軍政長官任命。參謀之職務，爲輔佐長官，分任各種軍事事宜。

四　副官長及副官　軍政機關設副官長一人，由軍政長官經陸軍部薦請大總統任命。副官長都督府職員表及將軍行署職員表定爲上校或中校階級。副官長之事務，都督府組織令規定爲：「承都督之命，或參謀長指導，執行事務。」將軍府編制令規定爲：「承將軍之命，掌理宣達本署事務。」至於副官長與參謀長之關係，都督府組織令有「副官長承都督之命或參謀長指導」之規定；至將軍行署編制令，雖無明文，然參謀長對副官長亦立於指導地位。

副官長之下，設有副官。副官之職額，都督府組織令規定爲四人至六人。將軍行署編制令規定爲三人至六人。副官由軍政長官任命。副官之職務，都督府組織令規定爲：「輔佐副官長，分任人事，及其他事務；」將軍行署編制令規定爲：「承長官之命，分掌宣達本處事務。」

五　書記或書記官　軍政機關，依都督府組織令設書記一人，承長官之命，辦理文牘事宜。將軍行署編制令將書記改稱書記官，而事務仍舊。書記或書記官由軍政長官任命。

六　各課　將軍政機關設軍務、軍需、軍醫、軍法四課。課設課長一人。課長之職務，都督府組織令規定爲：承都督之命，或參謀長指導，綜理課務；將軍行署編制令規定爲：承將軍之命，掌理課務。以此，課長與參謀長之關係，將軍行署編制令未有規定；惟該令施行當時，參謀長對於各課長，實居於指導地位。各課課長之下，設有課員　承長官之命，分理課務，對課長負責。課員名額，都督府組織令及將軍行署編制令均規定爲二人至四人。

上述各項人員之外，都督府組織令及將軍行署編制令規定，軍政機關因繕寫文件或其他特別事務，得酌用僱員。

七　省行政長官公署內附設軍務廳　以上所述，乃各省於行政長官之外，另設軍政長官時，軍政機關之組織。惟當時實地情形，各省亦有不設軍政長官，而以行政長官兼理軍務者。此類省分軍政機關之組織，又與上述不同，而爲其組織之根據者，則有三年七月頒布之巡按使（省行政長官）公署附設軍務廳編制令（五）。茲特根據該令，略述軍務廳之組織於後。

依照巡按使公署附設軍務廳編制令之規定，省行政長官奉有兼理省內軍務之命令時，應於省行政機關內附設軍務廳。軍務廳置廳長一人，由兼理軍務之行政長官薦請任命，承長官之命，掌理廳務。廳內設有軍務，軍需及軍法各科。由兼理軍務之民政長官委員分理各科事務。至於員額之多寡，編制令規定由該長官按事務之繁簡，安定以後，咨陳陸軍部核准註册。

第三項　省最高軍政長官之職權

各省最高軍政長官，管轄各該省內陸軍。軍政長官於行使其管轄省內陸軍權時，依照都督府組織令及將軍

行署編制命令，關於軍事計劃及軍令之發布諸事項，承大總統之命而受參謀本部之指示與監督，關於軍務行政事宜，則承大總統之命而受陸軍部之指示監督。軍政長因維持地方秩序，依所在民政長官之請求，得酌派軍隊協助進行。至如地方秩序急待維持，而該管民政長官怠於請求或不及請求時，軍政長官亦有自行處置之權。

各省軍政長官於其行使職權時，遇有涉聯民政事宜時，應與地方民政長官協議行之。又當時各省軍隊，概可分為兩種：一為陸軍，一為巡防警備等隊。各省軍政長官之所統率管轄者僅為陸軍，至於巡防警備等隊，則例由各省民政長官統轄。惟因維持地方治安，需陸軍巡防各隊會同辦理時，依照三年六月二十八日各省軍政民政長官管轄軍隊權限條例，軍政長官亦可會商民政長官調用巡防等隊。

以上乃就法令而言；至於當時實地情形，各省軍政長官除管轄所在省分之陸軍外，即行政、司法亦莫不在其支配之下。江西某財政廳長，因不愜軍政長官之意，而被逼去職；山東某軍政長官之槍斃高等審判廳長，皆其明證。此外即中央直轄事業如鐵道、稅務、錢糧等等，使其勢力之所能及，亦無不被其把持。至於擁兵干政者亦有。

第二節　其他地方軍政機關

第一項　巡閱使

巡閱使之設置，以長江巡閱使為最早。長江巡閱使設置之後，直至十三年十二月十一日明令裁撤各巡閱使為止，此間所設各巡閱使，計有：閩、粵巡閱使，兩廣巡閱使，海疆巡閱使，東三省巡閱使，兩湖巡閱使，直、魯、豫巡閱使，蘇、皖、贛巡閱使，閩、浙巡閱使，及熱、察、綏巡閱使等等。其中有設而旋裁者，有裁此而後設彼者，情形殊不一致。

各巡閱使概可分為兩類。其一為無省區之巡閱使，如長江巡閱使、海疆巡閱使是。另一為有省區之巡閱使，如閩、粵巡閱使，直、魯、豫巡閱使是。有省區之巡閱使，有轄兩省者，如閩、粵巡閱使，兩廣巡閱使，

兩湖巡閱使及閩、浙巡閱使是。有轄三省者，如東三省巡閱使，直、魯、豫巡閱使，蘇、皖、贛巡閱使，及熱、察、綏巡閱使是。

各巡閱使之職務，有屬於海軍部管轄範圍者，爲閩粵巡閱使，及海疆巡閱使是。此類巡閱使有所請求以及應辦各件，均由海軍部主持，而呈請總統核行。有屬於陸軍部管轄範圍者，如東三省巡閱使，直魯豫巡閱使等，此類巡閱使之事件，由陸軍部主持，而呈請總統核行。

第一目　巡閱使署之組織

巡閱使署設於區內重要之地。巡閱使署之組織，中央採取個別立法主義；即每一巡閱使之設置，即頒一使署組織之條例。至於中央所以採行個別立法主義，或以各使差別較大，未便劃一規定；且其性質又係臨時而又重要，採行個別立法主義，一方固可因地制宜設立使署；他方亦可收設置節制之效。巡閱使署之組織，中央雖採個別立法主義，然各使使署組織之大體，頗多相類；茲以直、魯、豫巡閱使，蘇、皖、贛巡閱使，及東三省巡閱使爲例，以述其大要於後：

一　巡閱使　巡閱使爲巡閱使署最高長官，由中央特派軍官充任，巡閱使有專任該職而不兼任區內其他職務者，如十三年五月以後之熱、察、綏巡閱使王懷慶是。有除任巡閱使外，更兼區內他項職務者，其中兼任區內一省軍政及民政長官者，如東三省巡閱使張作霖之兼任奉天軍政及民政長官是；有只兼任區內一省軍政長官者，如閩、粵巡閱使孫傳芳之兼任督理福建軍務善後事宜是；有雖不兼任區內一省軍政或民政長官，然兼辦區內其他特殊事件者，如直、魯、豫巡閱使之兼任直、魯、豫汽車路督辦是；此外仍有兼任陸軍師長者，如十三年二月二十九日以前之兩湖巡閱使蕭耀南是。

二　巡閱副使　巡閱副使由中央簡派將官充任。巡閱副使非各巡閱使所盡有，如閩、粵巡閱使及熱、察、綏巡閱使等之無巡閱副使是。亦非盡與巡閱使相終始，如長江巡閱使至民國九年十月始裁，而長江巡閱副使於

八年十二月已裁撤。巡閱副使有由區內某省軍政長官兼任者，如蘇、皖、贛巡閱副使之由江蘇督軍齊燮元兼任是。有雖不兼區內某省軍政長官，然係兼任其他軍職者；至不任軍職，而充此職者殆少。巡閱副使辦公地點，兼為巡閱副使署，有附於巡閱使署之內者，有另設者。至有兼職之巡閱副使，則多以其兼職問公地點為辦公之所。

三　參謀長　巡閱使署設參謀長，由中央簡任，承巡閱使之命，辦理署內一切事務。參謀長最初有稱為總參謀長者，後經參謀本部呈准一律改為參謀長。參謀長有專任者，有由巡閱使兼職機關人員充任者。

四　各處　巡閱使署多分處辦事。直、魯、豫巡閱使署計分秘書、參謀、副官、政務、軍務、軍需、軍醫及軍法八處。蘇、皖、贛巡閱使署則無政務處而設機要處，其餘七處與直、魯、豫使署同。各處置處長一人，由大總統簡任，承巡閱使之命，掌管各該處事宜。各處之職掌如左：

一、參謀處掌理軍事計劃事項；
二、副官處掌理官達事款；
三、軍務處掌理關於軍隊事項；
四、軍需處掌理軍需事項；
五、軍法處掌理關於陸軍、司法事項；
六、軍醫處掌理關於軍隊衛生事宜；

以上六處職掌，乃蘇、皖、贛、直、魯、豫二巡閱使署之所同。此外直、魯、豫巡閱使署，因未設機要處故，乃以秘書處掌理機要事項，而設政務處管理實務行政事項；至蘇、皖、贛巡使閱署，則設機要處以掌理機要事項，而以軍務行政事項委之秘書處。

各處處內組織，依照蘇皖贛巡閱使署組織令（六）規定，由巡閱使定之。而直魯豫巡閱使公署組織令（七），則規定左表

巡閱使

參謀長

- 秘書處
  - 秘書
  - 密電
- 參謀處
  - 一二三參謀
- 副官處
  - 一二三副官
  - 監印
- 政務處
  - 內政科
  - 外交科
- 軍務處
  - 軍械科
  - 考績科
- 軍需處
  - 會計科
  - 糧服科
- 軍醫處
  - 醫務科
  - 衛生科
- 軍法處
  - 軍法官

五　其他組織　依照直魯豫巡閱使公署組織令規定，除上述八處外，得酌設顧問諮議，以備諮詢。至於顧

習諸義之員額，組織令上並無定額，此外該巡閱使署，仍得設置憲兵司令一員，憲兵三百員，至於該使使署衛隊，則就巡閱使現有軍隊內撥充。以上乃巡閱使署本身之組織，此外為達某種目的，仍有於使署所在以外地方，設有附屬機關者，如直、魯、豫巡閱使署，於北京設有駐京偵緝處是。

第二目　巡閱使之職權

巡閱使為軍政官員，其職權在理論上係以統轄區內陸軍，會同區內各省軍政長官，籌辦目的事務為限。觀國務總理段祺瑞釐定東三省巡閱使職權呈中謂「奉、吉、黑三省，地居邊要，現當歐戰期內，我國加入戰團，為共同防禦計劃，有事境外，所有各該省防軍事，極關緊要，必須提綱挈領，統籌辦應，始足收策應聯絡之效，擬請將東三省軍隊悉由該巡閱使節制調遣，會同各該省督軍籌辦；；」等語，可知大概。惟事實上，當時各巡閱使，就行使職權之區域言，有名義上僅管兩省或三省，而實地勢力擴充至數省以上者。如北京政府自民九直、皖戰爭之後，幾完全居於東三省巡閱使，及直、魯、豫巡閱使支配之下；同時直、魯、豫巡閱使之勢力，遠及江蘇、安徽、湖北、陝西、江西以至四川及福建。東三省巡閱使之勢力，則及於內蒙古及直隸北部是。就職權之範圍言，則巡閱使所管者，並不以實施其目的事務所需要者為限，而幾干涉各省任何行政，至於各省軍政、民政長官，幾為其附屬矣。

第二　護軍使

護軍使係臨時組織，其設置由中央視各地有無設置之必要定之；護軍使依二年十二月陸軍部呈准頒布之護軍使暫行條例（八）規定，概可分為二種。一為設於有軍政長官省分之護軍使，一為設於無軍政長官省分之護軍使。無軍政長官省分之護軍使，名雖為護軍使，實則等於所在省分軍政長官，以此一省類多僅設一人。有軍政長官省分所設之護軍使，有區域性質，因之一省有同時設置二個護軍使者，如十二年五月二十二日至十三年

二月二十二日福建同時設有漳廈閩北二護軍使是。無軍政長官之護軍使之轄區，殆以所在省分爲界限；至於有軍政長官省分護軍使之轄區，則由中央隨時決定，或由各護軍使商承所在省分軍政長官訂定，報部（陸軍部）核定。

第一目　護軍使署之組織

護軍使署之組織，隨護軍使所在省分有無軍政長官而異，惟皆由護軍使及其所屬人員組織之，茲分段述之。

一　護軍使　護軍使爲使署最高長官，由將官充任，不論所在省分有無軍政長官，俱由大總統簡任。無軍政長官省分之護軍使，直隸中央，節制全省軍隊。有軍政長官省分之護軍使，應商承所在省分軍政長官，管轄區內軍隊。

二　護軍副使　護軍使署仍有設置護軍副使者，如民國四年松滬護軍使下即設有松滬護軍副使是。惟護軍副使之設置，當時頗少。護軍副使由大總統簡任，輔助護軍使管轄該管區內之軍政。

三　使署其他人員　護軍使署其他人員之設置，以及各部組織，條例規定：無軍政長官省分之護軍使，使署所設員額及各部組織，比照省最高軍政機關之辦法。至有軍政長官省分護軍使署之組織，條例規定，亦參照省最高軍政官署之組織，惟其員額則以省最高軍政官署人員三分之二爲最大限度。三年五月二十八日，陸軍部又呈准規定該種使署之組織，比照省最高軍政機關減少軍醫、軍法兩課，酌設法官、軍醫各一員，以辦理醫務及司法事宜，至於員額則一仍故舊。

第二目　護軍使之職權

無軍政長官省分護軍使之職權，依照護軍使暫行條例及各省軍政民政長官管轄軍隊權限條例規定，與省最

高軍政長官相彷，無容敍述，茲所論者，以有軍政長官省分之護軍使爲限。

有軍政長官省分之護軍使，依照護軍使暫行條例規定，有節制該管區內軍隊之全權。惟於行使此項職權時，應隨時商承所在省分軍政長官，並呈報中央核辦。護軍使所轄者僅以區內陸軍爲限，巡防警備等隊俱不在內。

第三項　鎮守使

鎮守使之性質，與清代總兵相彷，設於重要區域，以綏靖地方者。民國一二年間，中央於國內重要不靖地帶，或因所在省分軍政長官請求，或因環境需要，先後設置鎮守使。惟關於使署之組織及使署公費之數額，則無劃一規定，以此組織分歧，各地不同。二年九月，陸軍部呈准頒布鎮守使署條例（九），各使署之組織，始有劃一之規定。三年三月，陸軍部復呈准頒布各鎮守使薪公表（一〇），至是鎮守使之公費，亦有劃一規定。

鎮守使之設置裁廢權在中央。所在省分軍政長官，如以某地有設置必要時，可呈請中央行之。至中央之允准與否，則視當地之需要而定。新鎮守使呈准設置以後，由陸軍部核定等級，呈准通行。

依照二年三月陸軍部呈准公布之鎮守使薪公數目表，鎮守使計分繁中簡三等，而各鎮守使之爲繁爲簡，則視各該使所鎮地方之重要與否定之。等第既定之後，如因環境變更，亦可呈請更改，如黑河鎮守使由簡缺改爲繁缺是。

第一目　鎮守使署之組織

鎮守使署以鎮守使及所屬人員組織之，茲分段述之。

一　鎮守使　鎮守使爲鎮守使署最高長官，由大總統簡任。鎮守使之待遇，因充任鎮守使者官階之爲中將或少將而彼此不同。鎮守使待遇之差別，仍不以上述爲限，此外更有因特殊關係而享受特殊之待遇者，如上海鎮守使及福建鎮守使是。

二　鎮守副使　關於鎮守副使一職，條例並無規定，而當時各地亦少設置，惟亦不無設置者，且多兼鎮守使職，不但設有鎮守副使，且有副使機關部，另支經費，以為鎮守副使辦公之處。此外湘西、常澧等鎮，亦曾設有鎮守副使。鎮守副使有由陸軍軍官兼任者，有為專任者，由大總統簡任。至於待遇，亦因充任者官階不同而互有出入，其數額則與鎮守使相若。

三　參謀長及參謀　鎮守使署條例規定，使署設參謀一員至三員。如三員俱設時，條例規定，應有上校參謀一員，中校或少校參謀一員，上尉參謀一員。以上乃就一般使署而言，至地位特殊之使署，則亦不無超額設置者，如福建、上海鎮守使署是。條例規定，參謀以最高級者為參謀長，參謀長輔佐鎮守使，監督全署人員，並參贊一切事宜。參謀則承參謀長之命，辦理一切計劃，並人事、教育等事宜。依照條例規定，參謀長由參謀本部薦請大總統任命；其餘人員則由部委任。其實參謀長多由參謀本部呈請簡任，中、少校參謀由參謀本部呈請薦任，至上尉參謀則係委任。

四　副官長及副官　條例規定，使署設副官一員至三員，而以官級最高者為副官長。副官長及副官承鎮守使命令，及參謀長指導，辦理一切軍務事宜。副官長及副官，依照條例規定，由陸軍委任；其實副官長由陸軍部呈請薦任。副官員額　法定雖為一員至三員，實際亦不無出額設置者，如福建、上海等鎮守使署。

五　軍需官軍醫官法官及書記　條例定規：使署設軍需官，軍醫官，法官各一員。承鎮守使命令，及參謀長指導，分別辦理軍需、醫務與衛生，及軍法事宜。各官均係委任。以上乃條例之規定，實地則有出入。此外使署更置書記三員，委任，承副官之命，辦理文牘事宜。

六　僱員及其他人員　條例規定，鎮守使署因繕寫文牘及辦理庶務，得酌用僱員。此外，條例仍規定，鎮守使署因地方情形不同，有兼管民政或及其他事件者，得酌量添設人員，但須報部核准。惟當時各鎮守使署，極少設置此類人員。甯西鎮守使因事會兼辦屯墾、籌辦各項行政，及轄區蒙、藏雜處，諸待綏輯；曾於署內設秘書一員，下分兩科，各設科長一員，科員二員，分掌上述各事；雖經陸軍內務兩部審核而贊協，然終未獲總統批准，

第二目 鎮守使之職權

鎮守使爲軍政官員，其所管轄者亦以陸軍爲限。通常鎮守使多係現統陸軍之師旅長兼任，因之其所統轄者亦多爲其所領軍隊。至於非現任陸軍統率而充任鎮守使者，對於區內駐軍，一般亦有調遣之權。以上乃一般而論；惟因地方情形不同，鎮守使亦有兼管民政外交者，如川邊鎮守使是。以上乃就有最高軍政長官省分之鎮守使而言；至無最高軍政長官省分之鎮守使，其職權則與省軍政最高長官相仿，如熱河鎮守使是。

第四項 綏靖主任

第一目 綏靖主任公署之組織

綏靖主任直隸於軍事委員會，但以其所辦理之事務，屬於地方性質，且自二十二年開始在甘肅設置以來，頗見普遍，其影響於地方行政者，亦至重要，是以特於本章及之。

綏靖主任公署之組織，因係採個別立法主義之故，是以缺乏統一之規定。其轄區有爲限於某一省份者，如駐閩、駐甘、駐贛等綏靖主任公署；亦有涉及兩省者如冀察綏靖公署。但各公署雖各有其個別依據，在制度仍亦有其相似之處。茲述其一般情形如次。（一一）

一 綏靖主任　綏靖主任公署設綏靖主任一人，由國民政府任命之，兼屬於軍事委員會委員長，並受參謀總長，軍政部長之指導。（冀察、黔贛三條例，並有受訓練總監指導之規定）。

二 參謀長　綏靖主任公設署參謀長一人，輔助主任，處理一切事宜。

三 處　綏靖主任公署分處辦公。雖所設之「處」及其編制不盡相同，但大致均設參謀、秘書、副官、軍醫、經理、交通、軍法等處。處設處長處員等人員。

此外，依駐閩、駐贛、駐黔等公署組織條例之規定，得各按本省情形，於綏靖主任隸屬之下，劃分所轄爲

若干分區，設處辦事。

第二目　綏靖主任之職權

綏靖主任之設立，大致均爲辦理本轄區之綏靖事宜。惟其組織條例或大綱之規定，在文字上亦不盡同。例如駐閩綏靖公署及豫鄂皖綏靖公署兩組織條例之規定，最爲概括，僅稱「爲辦理……綏靖事宜」。駐黔綏靖主任公署組織條例定爲「爲辦理貴州省及隣接邊區綏靖事宜」，駐甘特派綏靖主任公署組織大綱定爲「爲綏輯地方鞏固邊防」，駐贛綏靖公署組織條例定爲「爲辦理贛省及協商隣接邊區綏靖事宜」，駐豫駐鄂特派綏靖主任公署組織大綱定爲「爲繼續清剿及指揮剿匪部隊」，大致視其當時環境而定。至於綏靖主任之職責，有採概括方式者，例如駐甘、駐豫、駐鄂綏靖主任均概括的定爲「有指揮……省駐軍及特種部隊水陸軍警團防之權」。亦有採列舉方式者，駐贛綏靖主任之職責組爲「（一）肅清本區殘匪，（二）完成本區交通，（三）綏輯流亡，（四）督促指導民衆組織與訓練，（五）辦理被災區域善後事宜。駐閩綏靖主任之職責，除上述五項外，尚有一負責整理編練本區內之地方團隊與省保安隊並監督其一切經理事務」。駐黔綏靖主任之職責，亦分五項，僅有文字上之出入。此外，凡採列舉式者，均另行規定對於轄區內之行政督察專員，縣長及縣政府等軍政機關，得隨時指揮之。不過關於黨政事務，應分別商同省黨部省政府辦理。（一二）

如上所述，可知組織條例或大綱對於職權之規定，不甚詳晰，是以省政府與綏靖公署之間，權責急待劃分，尤以戰時爲然。因之，行政院特商同軍事委員會，於二十九年三月十三日公布調整省政府與綏靖公署職權原則（一三）六項：

（一）凡屬軍事或綏靖範圍如剿匪自衛構築工事與轄境內水陸警察以及地方自衛武力之調遣指揮運用，悉由綏靖公署主辦；至轄境內之保安團隊，應依據保安團隊調整辦法之原則，會商省政府辦理。（一四）

（二）屬於軍事或綏靖以外之一般行政事項，如組訓民衆清查戶口撫輯流亡救濟難民等事宜，仍歸省政府

主辦。（按：現行各綏靖公署組織條例多將此等此事件規定于綏靖公署職掌之內）。

（三）地方各級佐治人員保安團隊水陸警察與自衛組織其人事經理考核撫卹仍由省政府指向省辦理。

（四）綏靖公署直接指揮省政府所屬機關（如專員公署及縣市政府），以關於綏靖軍事或綏靖上之急迫情事為限。

（五）綏靖公署對於一般行政事項，認為有施以特殊措置之必要時，應商請省政府辦理。

（六）綏靖公署辦理主管事項，與一般行政有關者，或省政府處理主管事項關涉綏靖職責者，應視其事件之性質，事前會商或事後彼此通知。（一五）

註（一）見卅五年一月九日政府公報。

（二）見三年七月十九日政府公報。

（三）見十七年二月二十三日政府公報。

（四）查將軍銜初有上將軍，及戴銜將軍二種，其後又增不戴銜將軍一種，三種之中，以上將軍為最尊，戴銜將軍次之，而不戴銜將軍最低，方督理軍務時代，不戴銜之將軍銜未設置，督理各省軍務者，雖亦有上將軍，然以戴銜將軍為多，所謂戴銜者即將軍之上加「鎮安」「太武」……等等形容詞也。

（五）見三年七月十九日政府公報。

（六）見十五年三月三十日政府公報。

（七）見九年十月十八日政府公報。

（八）見二年十二月二十一日政府公報。

（九）見二年九月廿七日政府公報。

（一〇）見卅三年五月七日政府公報。

（一一）參看（廿六・一一・六）軍委會令准註甘特派綏靖主任公署組織大綱，（二四・一二・一四）國

府公布同年八月十三日修正駐贛綏靖主任公署組織條例，（二四・二・一四）國府公布駐閩綏靖公署組織條例，（二四・四・一七）國府公布駐黔綏靖主任公署組織條例，（二四・四・二九）駐豫駐鄂特派綏靖主任公署組織大綱，（二四・一二・二三）國府公布冀察綏靖主任公署組織條例，均見中華民國法規大全（一）（五）兩冊。嗣後續有設立撤廢，但無大變更。

（一二）駐贛綏靖主任公署組織條例又有但書之規定。即「但遇必要時，得便宜處理之」。

（一三）內政法規彙編民政類第一目頁三。原辦法經國防最高委員會第二六次常務會議備案。

（一四）第（一）項原係：「凡屬軍事或綏靖範圍如剿匪自衛，構築工事，水陸警察，保安團隊，以及地方自衛武力之調遣整訓運用，悉由綏靖公署主辦」。嗣以與保安團隊調整辦法第十及十九兩條抵觸，乃經修正如現文，並經國防最高委員會第四九次常務會議備案。見（三〇・一・一）國府渝文字第二五號訓令，國府渝三二七。

（一五）省之軍政機構，除此外尚有全省防空司令部，及軍管區司令部。前者直隸航空委員會，以實施監督指導本省防空情報積極防空之設施及指揮訓練防空部隊與當地空軍之聯絡事宜。全省防空司令依例多由省政府主席兼任。餘可參看（二七・九・二三）軍委會訓令頒佈之修正調整全國防空機構辦法及各省全省保安司令部組織條例，均見中央戰時法規彙編（上）頁三〇七——三三。軍管區司令部辦理各省兵役動員及國民軍訓，依各省原區域設立之。初稱兵役管區司令部，設立於二十六年九月，二十七年一月改為軍管區司令部，頒佈非常時期軍管區司令部組織條例（二十七年七月，二十八年十月，三十年十月修正，見兵役法規彙編頁一——三。中央訓練團兵役幹部訓練班編）。軍管區司令部直隸於軍政部，其業務有關於軍令、軍訓、政治、內政、教育各部者，並受各部之指導。設司令一人，以省政府主席兼任之，必要時得專設副司令一人。內部組織分甲、乙、丙、丁四種編制，設各處科室。詳可參看原條例。

第三章　省議會

第一節　省議員

各省省議員之名額，由中央規定，其人數各省不同。依照元年公布之各省第一屆省議會議員名額表（一）規定，直隸一百八十四名，奉天六十四名，吉林四十名，黑龍江四十名，江蘇一百六十名，安徽一百〇八名，江西一百四十名，浙江一百五十二名，福建九十六名，湖北一百〇四名，湖南一百〇八名，山東一百三十二名，河南一百二十八名，山西一百十二名，陝西八十四名，甘肅五十六名，新疆四十名，四川一百四十名，廣東一百二十名，廣西七十六名，雲南八十八名，貴州五十二名。茲將關係省議員各項問題分述於後。

第一項　省議員之選舉

省議員之選舉，有正常選舉，與臨時選舉二種。正常選舉，於議員任滿改選時行之。臨時選舉，於正常選舉無效，或候補議員補盡而仍有缺額時行之，省議員之選舉，依照元年九月頒布之省議會議員選舉法，係採間接選舉制，而有初選與覆選之步驟。初選所選出者爲初選當選人，其人數多於議員名額二十倍。覆選由初選當選人行之，覆選所選出者始爲正式議員。每屆創舉時期，依法各省置有選舉總監督一人，由各省行政長官充任，總理省內一切選舉事宜。初選區及覆選區，亦各置選舉監督一員，總理各該區內選舉事宜。初選區監督，類由該區行政官吏（初選區多爲縣，故初選監督亦多爲縣知事）兼充。覆選區監督，由選舉總監督臨時委任。監督官以外，初選、覆選均 投票管理員，投票監察員，開票管理員，及開票監察員各若干人，由各該監督委任，分別掌理投票、開票事宜。茲將關係省議員，選舉問題，分目述之於後。

第一目　選舉人及當選人之資格

一　選舉人之資格　依照元年九月省議會議員選舉法規定，議員選舉人，除應具有中華民國國籍之男子，年滿二十一歲以上，於編製人民冊以前，在選舉區內住居二年以上之限制外；仍應具有左列資格之一，方有投票。

一、年納直接稅二元以上者；

二、有價值五百元以上之不動產者；

三、在小學校以上畢業者；

四、有與小學以上畢業相當之資格者。

二　當選人之資格　省議員之當選資格，該法第四條規定「凡有中華民國國籍之男子，年滿二十五歲以上者，得被選舉為省議會議員，」而對於當選人是否應與選舉人同，而須具有其他資格，則未規定，似有遺漏之處。蓋一般選舉法，被選資格之限制，皆較選舉資格為嚴；該法關於年齡之限制，亦復如是；惟除年齡限制以外，該法關於被選舉人資格之限制，反較選舉人為寬；似有未妥。

三　剝奪選舉權及當選權者　剝奪選舉權及當選權之人民，依照選舉法規定如左。

一、褫奪公權，尚未復權者；

二、受破產之宣告確定後，尚未撤銷者；

三、有精神病者；

四、吸食鴉片烟者；

五、不識文字者。

四　停止選舉權或當選權者　以上各種人民，乃爲剝奪其選舉權及被選舉權者。此外依照選舉法規定：左

列各種人員，暫時停止其選舉權、

一、現役陸海軍人，及在徵調期間之續備軍人；

二、現任司法官吏；

三、現任本省行政官吏及巡警；

四、僧道，及其他宗教師。

並停止被選舉權者，除上述各項外，有倘列人員。

一、小學校敎員；

二、各學校肄業生；

三、承攬各該省工程之人，及承攬各該省工程公司之辦事人；

四、辦理選舉人員，除監察員外，於其選舉區內，亦被停止選舉權。

第二目　初選舉

初選舉爲省議員選舉之必經階段，於復選舉以前舉行。參與選舉之人，爲各該區之合法選民，而選出之人，則爲眞實選舉省議員之人。初選舉之日期，除臨時選舉由辦理選政長官規定，及第一屆省議員選舉另有規定外，依照選舉法規定，應爲選舉年之七月一日。以下分段討論關係初選各問題。

一　初選區　選舉法規定，初選以縣爲選舉區，各以所轄地方爲境界。在府、州、廳未改爲縣以前，各該區域各爲初選區。初選舉卽以各該區域之行政長官爲初選監督。

二　投票區　初選監督應按照地方情形，劃分本管區域爲若干投票區。所劃投票區在二區以上時，各投票區須冠以第一、第二等字樣。初選監督於投票區劃定後，一方應卽通示本管區內，一方應於選舉年限之前年十月一日以前，呈報該管省之選舉總監督。

三　選舉人名冊　初選監督應就本管區內，分派調查委員，自選舉年限之前年十月一日起，按照選舉資格，調查合格者，造具選舉人名冊。初選區若分爲數個投票區時，此項人名冊應分別造具。選舉人名冊除應載明選舉人之姓名、年齡、籍貫、住址及居住年限外，仍應載入下述二項之一：一、年納直接稅之數額或所有不動產之價額，二、某種學校畢業或有某種學校畢業之相當資格。選舉人名冊應於選舉年限之前年十一月三十日完成，由各該初選監督呈報該管省總監督，並於同年十二月一日，將各投票區選舉人名冊公布於各該區內。公布以後，各該區人民如認爲有錯誤或遺漏時，得於二十日內取具證憑，呈請初選監督更正。初選監督接到前項呈請後，應於二十日內判定之。當事人不服其判定時，得上訴於總監督；總監督之判決期限，亦與上述相同。凡經判定更正者，初選監督除更正人名冊外，仍須呈報總監督。選舉人名冊確定後，應分存各投票所及開票所，並由選舉總監督呈報各該省選民總數於內務部。初選區如有變更時，原轄選舉監督，應將變更區內之選舉人名，開單送交新轄區選舉監督。新轄區選舉監督接到上項通知時，應謄寫副本，分送關係各區之辦理選舉人員。又依省議會議員選舉法施行細則規定，一人不得編入數個投票區之選舉人名冊。

四　當選人名額及其分配方法　選舉法規定，初選當選人名額，定爲議員名額之二十倍。每屆選舉時期，由總監督按照該複選區應出議員名額，用二十乘之，爲該複選區內初選當選人名額。而後再以所得數額，除全複選區選舉人總數，視得數多寡，定每選舉人若干名，得選出當選人一名。再以此數分除各初選區選舉人數，視得數多寡，定各該初選區應出初選當選人數目。初選區有選舉人數不敷選出當選人一名，或敷選若干名之外，仍有零數，致當選人不足定額者，比較各初選區數多寡，將餘額依次歸零數較多之區選出之。若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，以抽籤定之。初選當選人名額分定後，由總監督於六月二十日以前通知各初選監督。

五　投票所及開票所　投票所　每投票區各設一處。開票所設於初選監督所在地。投票所及開票所，除選舉人，及本所職員外，他人不得闖入。投票所啓閉，以午前八時至午後六時爲率，逾限不得入內。投票所須有初當

設備，使投票人不能互相窺視，交換傳閱，及其他不正行爲。投票所及開票所周圍，得臨時增派巡警保持秩序。投票所及開票所自投票及開票完畢之日起，十五日以內裁撤之。

六　投票紙投票簿及投票匭　投票紙由總監督按照定式製成，於選舉年限五月一日以前，分交初選監督，初選監督於六月二十日以前，分交各投票所。投票紙及封筒分配於各投票所時，須記數目，俟投票完畢後，由投票管理員將用去數目報告初選監督，並將汚殘餘紙一律交還。投票簿由初選監督造之，各投票區應有一簿，內載該投票區選舉人之姓名，年齡、籍貫，以及住址等項。投票匭，法律訂有樣式，由初選監督製造。投票簿及投票匭由初選監督造具後，應於選舉年限六月二十日以前，分交各投票所；投票匭除投票時間以外，應嚴加封鎖。

七　投票　選舉法規定，初選監督應於選舉年限之六月二十日，將投票所及開票所之地點，投票方法，以及本區初選當選人名額等項，通告區內選民。選舉日期到達時，選民應親赴投票地點，在投票管理員及投票監察人之前，聲述姓名住址等項，經投票管理員等審核與投票簿上所載相符後，即由該選民簽字於選舉簿上自己姓名之下，由投票管理員給予票紙一張（只能給一紙，）使所述各節與簿載不符或有其他疑義時，非有其他選舉人之證明，不得發給紙票。投票人取得投票後，即行入內投票，投票採用無記名單記投票法，每票只書被選舉人一名，不得自書本人姓名。投票人如將票紙或封筒寫錯或汚損時，得請求將原票繳回另換新票；投票管理員遇有此種事件發生時，應將換票人之姓名記於投票錄內。

投票人在投票所內應嚴守規則，除關於投票方法得與職員問答外，不得與他人接談。如若犯有下述各款之一者，管理員及監察員得令其退出。一、喧譁者，二、在投票所內，勸誘喧譁，不服管理員及監察員或巡警之制止者；三、在投票所內，互相窺視，及交換傳觀不服管理員及監察員或巡警之制止者；四、攜帶凶器入投票所者；五、犯刑律妨害選舉各罰之嫌疑者；六、在投票所內，有其他不正行爲，不受管理員及監察員或巡警之制止者。以上所述，乃被迫出所者，此外，選舉人因有事故而自願出所者，亦可。

選舉人退出投票所時，勿論係被迫出所，抑係自願出所，管理員將票紙取回，並將出所人之姓名及出所緣由載入投票錄。自願出所之選舉人，出所以後再欲投票時，管理員應准其入內投票；其被迫出所之選舉人，則無此項權利。投票人於票紙寫好加封以後，於投票管理員及監察員之前，將票投入票匭。惟在第一人投票入匭之前，管理員應將票匭當投票人之面打開，以示其中無物，此後則不復開。票匭封鎖以後，在未送達開票管理員之前，不得移出投票所外。投票人投票完畢後應即退出。投票時遇有天災及其他事變發生以致不能投票時，投票管理員得呈報初選監督改定投票日期；惟所改日期不能延至能投票時三日以後。投票完畢之後，投票管理員及投票監察員應將選舉始末造具報告，連同投票匭及管理所製之投票錄等件，於投票完畢之次日，移交開票所並呈報初選監督。

八　開票　依照選舉法規定，初選監督自投票區之投票匭送齊之次日，應約定開票時刻先行宣示，屆時親臨開票所督同開票即日宣布。開票時，應將所投票數與投票簿對照。凡選舉票有下列情形之一者，作為無效。一、寫不依式者，二、夾寫他事者（但記載被選舉人職業或住址者不在此限，）三、字迹模糊不能識認者，四、不用投票所所發票紙者，五、選出之人為選舉人名冊所無者。開票時，選舉人得請求進入開票所參觀，但至所內座滿時為止；此外，因有特別事故，開票管理員得臨時限制入所人數。

開票以後，開票管理員須會同監察員決定有效無效各票數目，記於開票錄內。至投票總數及投票人總數，開票管理員亦應會同監察員載入開票錄內。投票總數與投票人總數有溢多或減少時，並應將其增減理由載錄於錄內。開票完畢後，開票管理員及監察員，應將開票始末造具報告，連同各件，於開票完畢之次日，呈送初選監督，由初選監督，於本屆選舉年限內應保存之。

九　當選票額　依照選舉法規定，初選以各該初選區應出當選人名額，除投票人總數、將得數三分之一為當選票額。初選當選人非得有上述當選票額，不得當選。其因不滿當選票額致無人當選或當選人數不足時，由初選監督就得票較多者，按照所缺當選人名額，加倍開列姓名，即行榜示，於開票後第三日，在原投票所舉行

示期召集決選之。決選投票以得票較多者為當選。當選人名次以得票多寡為序，票數相同時抽籤定之。其得票滿當選票額，因當選人足額不能當選者，則為初選候補當選人，其名次亦依票數定其先後。決選投票後，其名列榜示單而未得當選之人，亦為初選候補當選人，至其名次之先後，則依得票之多寡定之。

十　當選　依照選舉法規定，當選人確定後，應即榜示；並由初選監督具名分別通知各該當選人。當選人自接到該項通知後，應於十日以內答覆願否應選；其逾期而不答復者，則視為不願應選。凡應選之人，由初選監督給予當選證書，而當選證書則由各省選舉總監督，依照定式製就發給該管初選監督。當選證書給予後，初選監督應再將當選人姓名榜示，並分別呈報選舉總監督，及所屬覆選區覆選監督。初選當選人領有證書後，由初選監督按照距覆選區投票所距離之遠近酌給旅費。初選當選人領到旅費以後，有前往投票之義務；否則依照法律規定，不但追回旅費，抑且課以加倍罰金。

第三目　覆選舉

覆選由初選當選人齊集覆選監督所在地舉行。覆選日期，除臨時選舉由各省民政長長官酌定，及第一屆省議員之覆選別有規定外，依照選舉法規定，應為選舉年限之八月一日。茲將關係覆選各問題分段敍述於後。

一　覆選區　覆選合若干初選區為選舉區，其包含初選區之多寡，由中央定之。依照元年十月頒布之省議會議員各省覆選區表，各省所分覆選區數並不相同。其分區多者，如雲南之分二十二區，四川之分二十一區是。其分區少者，如吉林之分七區，奉天之分八區是。惟一般省分則均在十區與二十區之間。各覆選區所含初選區數目，各區亦多寡不同。多者如四川第二十一區之包有三十一初選區是。少者如安徽第九第十等區之僅有兩初選區是。惟議員名額之分配，依照選舉法規定，係以選民之多寡為標準，是以覆選區之大小無足輕重。覆選區置覆選監督一人，於選舉年限六月一日以前，由該管省選舉總監督任命之，總理各該覆選區內選舉事宜。覆選監督應駐居區內何地，亦由該管省選舉總監督定之。覆選舉除覆選監督外，仍有投票管理員，投票監察員，

開票管理員，及開票監察員等職員。

二　選舉人名冊　覆選選舉人名冊，依照選舉法規定，應以初選當選人為限。其編制則就該覆選區內，有初選區若干，順序編列。冊內應載事件，除初選選舉人名冊所載各件外，仍應載入各該初選當選人當選票數。

三　覆選當選人　覆選當選人，選舉法規定，不以初選當選人為限。即謂雖未當選為初選當選人，仍得當選為覆選當選人。覆選當選人之名額，則與議員相同。

四　議員名額之分配　依照選舉法規定，議員名額之分配，由選舉總監督，以該省議員名額，除全省選舉人總數，視得多寡，定每選舉人若干名得選出議員一名。再以此數分除各覆選區選舉人數，視其得數多寡，定各該覆選區應選出議員名數。覆選區有選舉人數不敷選出議員一名，或數選若干之外仍有零數，致議員不足定額者，比較各覆選區零數多寡，將餘額依次歸零數較多之區選出之。若兩區以上零數相等，其餘額應歸何區，以抽籤定之。議員名額分定後，由總監督於六月二十日以前，通知各覆選監督。

五　投票及開票　覆選舉投票及開票之方法，投票所開票所之設備，票紙票匭之製定，多與初選相同。惟初選時選舉人所舉之人若為選舉人名冊內所無者，選票即行作廢。覆選選舉人所選之人，即令為覆選選民人名冊上所無，亦不得認為無效。

六　當選票額　省議會議員選舉法規定：覆選以本區應出議員名額，除投票人總數，將得數之半為當選票額。非具有上述當選票額，不得當選。至因不滿當選票額致人當選，或當選人數不足時，依照該法規定，由覆選監督就得票較多者，按照所缺當選人名額，加倍開列姓名，即行榜示，於開票後第三日，在原投票所，就榜示姓名內再行投票，以至補足缺額為止。至得票滿當選票額，因覆選當選人足額不能當選者，按照法律規定，即作為候補當選人，覆選當選人及候補當選人之名次，以選出之先後為序，同次選出者以得票多寡為序，票數相同者則以抽籤定之。至於候補當選人，依照法律規定，於覆選當選人選定後，由各覆選區選之，其名額與覆選當選人同，而其當選之票額亦同於覆選當選人。

七　當選　覆選當選人當選之後，由各覆選監督通知各該當選人。當選人接到通知後，應於二十日內答覆應否應選，其逾期不答覆者，以不願應選論。凡願應選之當選人，即爲省議員　由覆選監督給予議員證書。議員證書給予後，覆選監督應將當選始末造具報告，連同投票簿，並有效無效之選舉票紙，及議員名冊，呈送總監督，於本屆選舉年限內保存之。並由總監督彙造該省議員名冊，呈報內務部。

第二項　省議員之任期

省議員之任期，省議會議員選舉法定爲三年，而任期之計算，則自當選之日開始，任期屆滿後，下屆如再當選，仍可繼續任職。議員任職以後，即令原來選舉區有所變更，亦不影響其任期。議員於任職期內因故出缺時，由本選區候補議員依次遞補，候補議員遞補無餘時，，由所在省分民政長官召集臨時選舉補選之候補議員依照省議會議員選舉法規定，於每屆議員選舉時選舉。候補議員之任期，則以補滿被補人之任期爲限。

第三項　省議員之權利與義務

依照省議會暫行法規定，議員之權利有下述各種。一、議員除現行犯罪及關於內亂外患之犯罪外，於會期內非經省議會之許可不得逮捕；二、省議會議時議員之言論及表決，於議會外不負責任；三、議員任職以後，非經省議會之許可不得解職，四、議員於係服務本省，應有相當待遇。至於議員之義務，依照該法規定，及當時之實況，亦有種種。其依該法規定者，如不得兼爲國會議員，不得違背議會議事細則，不得無故不到會，以及不得以議員名義干涉外事是。其依當時實況者，如議員不得兼爲其他行政官吏是。省議會暫行法不僅規定議員之各種義務，且對於違反義務之人，定有相當罰則。依照該法規定懲罰辦法，計有停止　會及除名二種。議員違反議會議事細則，或以議會名義干涉外事而情節較輕者，則課以停止到會之處分。議員無故不到會以至十日以上，及以議會名義干涉外事而情節較重時，則課以除名之處分。　至處罪之實施，則由議會公決行之。依照該法規

定，停止到會之處罰，須以出席議員多數之決議行之，且其期限仍不得超過十日。除名之處分，則須出席議員三分二以上之決議，方得施行。

第二節　省議會之組織

省議會暫行法規定，省議會設於省行政長官所在地，由議長副議長暨議員組織之。此外更設秘書，辦理事務。除議員已於前節敍述外，茲將議長秘書分述於後。

一　議長副議長　省議會設議長副議長各一人，由議員互選之。至選舉議長副議長之方法，依照該法規定，係分次用無記名單記投票法行之。即謂議長副議長應當分次選舉，每次選舉時，票上只寫一人，而選舉人無須署名。議長副議長，非得票過半數者，不得當選，議會選舉議長副議長之時期，暫行法並無規定，惟當時各省多於新議會初次會議時選之，並否由所在省分民政長官電報中央。依照暫行法規定，議長職權係在維持秩序，整理議事，及對外爲議會之代表。此外，如爲會議之主席，任命議會之秘書，及某一議案於贊反人數相等時去取之決定等等，亦係議長之特權。議長有事故不能執行職務時，由副議長代理。副議長亦有事故時，由議員相互選舉臨時議長，代行議長職務。議長、副議長之任期爲三年，議長、副議長之是否可以連任，則法無明文。

二　秘書　省議會更設秘書，暫行法規定由議長任免，承議長之命，經理文牘、會計及一切庶務事宜，其員額及辦事細則，由省議會自定。

第三節　省議會會議

省議會之會議，可分爲常會及臨時會二種。常會每年舉行一次，由省行政長官召集。臨時會於有重要事件或議員半數以上之請求時，由省行政長官召集（二）。常會會期，法定以六十日爲率，必要時仍可延長，惟所

過日期不得超過二十日。臨時會會期，不得超過三十日。或論常會或臨時會，非有議員過半數之出席不得開會。議員提出議案，需以五人聯署行之。議案之通過，以出席人員過半之決議為之，而贊成反對人數相等時，則取決於議長。至於行政長官之能否提案，暫行法上未加規定。惟該法規定省行政長官得自行出席議會，或派員到會發言（但不得參與表決，）可見省立法機關與行政機關之間，亦非十分隔絕。且十年六月頒布之省參事會條例，關於參事會之職權，有「審議省長（省行政長官）提交省議會之預算、決算案及其他議案」之規定。似省行政長官實有提案之權。且似預算、決算等案，非經該長官則不能提出者。議員於議案涉及本身或其親屬時，非經省議會之許可不得與議。省議會之會議，採取公開形式，准許外人旁聽；惟以特別事件，經省行政長官之要求，或議員之提議而由多數之可決者，得禁止旁聽。

依照法律規定，省議會之決議案應咨送省行政長官。省行政長官應於送達以後十日內公布之。如省行政長官對於所送議案，認為不當時，應於決議送達以後五日內，聲明理由咨交省議會覆議。覆議時，最有出席議員三分二以上擁護原案，則行政長官仍應於覆議案送達後十日內公布之。至擁有上述人數擁護原案之結果如何？法律雖無規定，然就該法之整個用意觀之，則原案應歸無效。若行政長官認省議會之決議案為違法時，依照暫行法規定，得於咨達省議會後撤銷之。如省議會不服其撤銷，得提起訴訟於平政院，平政院未成立期間，則由最高法院受理。

省議會之會期，常會法定以六十日為準，部令延會二十日，一年亦不過八十日；除非依法召集臨時會議，則省議會多半時間皆在閉會之中。於此閉會期間，省議會之事務應如何處理，省議會暫行法並無規定。惟當時各省省議亦不無效法歐西各國之委員會制度，於閉會期間設置委員會，以行使議會之職權或其職權之一部者。據理解釋，各該省議會之此種設施，自不能謂之不當；惟當時國務院則以省議會暫行法無有此項規定，而通令設有此項委員會省分之行政長官，不准承認，或竟有強之解散者。省立法機關之被摧殘，殆已極矣。

第四節　省議會之職權

省議會之職權，計有議決權、監督權及建議權三種。

一　議決權　左列各項事件，依照省議會暫行法規定，應經省議會議決：

一、本省單行條例；但不得抵觸法律與命令；

二、省預算及決算；

三、省稅、使用費，及規費之徵收（惟法律命令之有規定者不在此限）；

四、省債之募集，及省庫有負擔之契約；

五、省財產及營造物之處分並買入；

六、省財產及營造物管理方法（惟法律命令有規定者，不在此限）；

七、其他依法律命令，應由省議會議決事件。

二　監督權　關於省議會之監督權者，依照暫行法規定，計有左列各種。

一、受理本省人民關於本省行政請願事件；

二、省議會對於本省行政長官認有違法行為時，得以出席議員三分二以上之可決，提出彈劾案，經由內務總長，提交國務會議懲辦；

三、省議會對於本省行政官吏認有違法納賄情事時，得咨請省行政長官查辦。

以上三端，乃省議會本身所具有之監督權，而須以議決行使。此外仍有一種權力，亦屬監督性質，而可由省議員之一部行使者，即所謂質問權是。依照暫行法規定：省議會議員對於本省行政事項有疑義時，得以十人以上之連署，提出質問書於省行政長官，並限期答復。省議員對於行政長官之答復認為不得要領時，得要求行政長官自行到會，或派員到會答辯。查此類質問制度，法國最為通行，且每為倒閣之先聲。法國係內閣制度國

家，設有此種制度，誠爲較有意義。我國當省時議會之設有此制，實屬無謂。惟有此，省行政長官應亦有相當之忌憚耳。

三　**省議會之建議權**　省議會於上述二種權力之外，對於本省行政或其他事件有意見時，可隨時建議省行政長官。省行政長官對於某項事件遇有疑難時，並可咨詢省議會，該會亦得據實答復。

註（一）見元年九月二十六日政府公報。

（二）臨時會議所得討論之事項，依照內務部六年一月解釋，亦以特殊事件爲限，而不能兼及一般事件。

第四章　省臨時參議會（一）

第一節　省臨時參議員

第一項　省臨時參議員之名額

省臨時參議員之名額，各省不同，且間亦有陸續呈准增加者，茲列表於次。（二）

省別	原定名額	增加數目及日期	現在名額	成立日期	備註
江蘇	五〇		五〇		
湖南	五〇		五〇	六·八·一	
四川	五〇	（二八·四·二八）增加二〇；（三一·一〇·一七）增加一〇；（三二·三·二三）增加二〇	一〇〇	六·七·一	
河北	五〇		五〇		
山東	五〇		五〇	三一·六·一八	其中威海衛行政區應出一名。
河南	五〇		五〇	六·五·一	
廣東	五〇	（三二·一一·一二）增加三	五三	六·五·一六	

省別				
安徽	四五	(三二・一・一五)増加五	五〇	二八・七・二〇
湖北	四五		四五	二八・九・六
浙江	四〇		四〇	二八・四・二五
江西	四〇		四〇	二八・六・五
山西	三五	(三二・一・一五)増加三。	三五	
福建	三五		三八	二八・五・一五
廣西	三五		三五	二八・五・二一
雲南	三五		三五	二八・七・一〇
陝西	三〇	(三二・一・九)増加五。	三五	二八・七・一
貴州	三〇	(三一・一〇・一七)増加五。	三五	二八・五・一
甘肅	二五	(三二・一・一五)増加三。	二八	二九・一・三
遼寧	二五		二五	
吉林	二五		二五	

新疆	二五	（三二・四・二二）增加三五	六〇	三二・五	
察哈爾	二〇		二〇		
綏遠	二〇		二〇		
西康	二〇	（三一・一〇・一七）增加五。	二五	二九・八・二六	
青海	二〇		二〇	二六・六・三	
寧夏	二〇		二〇	二九・一・四	
黑龍江	二〇		二〇		
熱河	二〇		二〇		

除參政員外，各省臨時參議會設候補參議員，其名額爲參議員名額二分之一。（三）

第二項　省臨時參議員之推選

一　資格（四）　中華民國之男子或女子，年滿二十五歲曾受中等學校教育（或同等教育）具有下列資格之一者，得爲省臨時參議會參議員。

（甲）具有各該省之籍貫並曾在各該省所屬之縣市公私機關或團體服務二年以上著有信望者：

（乙）曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務二年以上著有信望者。（五）

唯現任官吏，不得爲省臨時參議會參議員，但辦理地方自治人員及學校人員，不在此限。

二　推選方法（六）　省臨時參議會參議員，依照各該省名額，由其所屬縣市住民中遴選十分之六（每一縣或市所出此項參議員至多不得過一人。但所屬之縣數少於二十縣者，不受此限制），由曾在各該省重要文化團體或經濟團體服務人員中遴選十分之四。省臨時參議員之由各該省縣市住民中遴選者，其候選人由各該省屬每一縣市政府於徵詢該縣市黨部及地方團體意見後，各就該縣市住民中具有上述（甲）項資格者，提出候選人二人於省政府。省臨時參議員之由該省文化團體經濟團體人員中遴選者，其候選人由各該省政府及省黨部聯席會議就各該省區內文化團體或經濟團體中具有上述（乙）項資格者，提出加倍候選人（即該省規定名額十分之四之倍數）。兩項名單彙齊後，由省政府呈送行政院轉呈國防最高會議（現國防最高委員會，下同）決定之。國防最高會議遴選省臨時參議員時，得於各該省所呈送參議員候選人名單以外，選定若干參議員；但此項被選定之人員，仍須具有上述參議員之資格，且其名額不超過各該省參議員總數十分之二。（七）

第三項　省臨時參議員之任期

省臨時參議員之任期，初定為「任期一年，有必要時，得由省政府呈准行政院延長一年」，三十年四月修正組織條例，改為「……任期為一年，行政院認為有必要時，得延長之」。此種修正，不在於「呈准」，而在於得為無限期之延長。

第四項　省臨時參議員之權利與義務

省臨時參議員除依法行使職權，尚有其特殊之權利。即「參議員在會場內得自由發表言論，不受會外之干涉；但在會場外發表之一切言論文字，仍受一般法律之限制」。（八）但亦有其一定之義務，即參議員全體有共同維護會場秩序之責任。如有違反議事規則妨害秩序情事，議長得予以警告或制止之。其情節重大者，得經會議之議決，停止其出席。（九）

第二節　省臨時參議會之組織

一　議長副議長　省臨時參議會置議長副議長各一人，由行政院就各該省參議員中遴選提請國防最高會議決定之，依例亦於決定後呈由國民政府以明令發表。開會時，以議長爲主席。議長因故缺席時，由副議長代理之。

二　駐會委員會　省臨時參議會休會期間設置省臨時參議會駐會委員會，由參議員互選五人至九人組織之。（四川特准爲十一人）。（一〇）其任務以聽取省政府各種報告及省臨時參議會決議案之實施經過爲限。

三　審查委員會　省臨時參議會之審查委員會共分兩種。一爲普通審查委員會，共三個。即：第一審查委員會，審查關於民政、自治、保安等事項之議案；第二審查委員會，審查關於財政、經濟、建設等事項之議案；第三審查委員會，審查關於教育、文化等事項之議案。一爲特種審查委員會，審查特殊事項，依議長決定或會議之決議設置之。議案之內容涉及二個以上，審查會之審查範圍者，得交各該審查委員會會同審查。各審查委員會之人數人選及召集人，由議長就參議員中擬定提交會議通過之。每一參議員以參加一種審查會爲原則。

四　秘書處　省臨時參議會置秘書處，承議長之命，辦理參議會一切事務。置秘書長一人，由國民政府簡派之。秘書一人至二人，由議長派充之。設議事、總務兩組辦事。（一一）

第三節　省臨時參議會會議

一　會期與開會　省臨時參議會每六個月開會一次，每次會期兩星期。省政府認爲有必要時，得延長其會期或召開臨時會。有參議員總額過半數之出席，始得開議；有出席者過半數之贊同，始得決議。省政府主席秘書長及省政府委員得出席於省臨時參議會，但不參加其表決。省臨時參議會以公開爲原則，但經議長之決定或會議之決議，得宣告開秘密會。

二　提案與討論　凡與省政或抗戰有關之事項，均得提出爲議案；但其內容不得抵觸三民主義。省參議員之

提案，應由參議員五人之連署提出之。提案人之連署，不影響其在會議時發言及表決之自由。參議員對於省政府交議案件，均得由議長逕付會議或先交審查委員會審查，連同審查報告提付會議討論。審查委員會開會時，不因出席之參議員未過半數而延會。其議決以出席人過半數之同意爲之。如有必要，召集人應將少數人之意見一併報告。開會時得請省政府派員列席發表意見。審查委員會召集人認爲必要時，得請提案人列席說明。各審查委員會審查結果，應以書面報告於議長，由議長分別提出於會議。

各項議案經議長決定或會議議決認爲特殊重要者，應由議長特別劃定充分時間討論之。討論之進行，依議事日程所定之順序，但依議長之決定或會議之決議，得變更之。參議員就省政或與抗戰有關之事項，得於開會時一議案未開議前或已議決後以書面提出臨時動議，但應經參議員總額三分之一連署。對於議案之修正，得以書面或口頭提出，但應經參議員五人之連署或贊同。表決由議長酌量以舉手，起立，或投票行之。討論終結時，如有數種意見，其表決之順序，由議長決定之。

三　報告與詢問　省政府關於施政方針之交議案件，應以書面提出。關於施政之報告，得提出書面或以口頭爲之。其以書面提出者，會議時，仍得請省政府主管長官列席說明。如有疑義，參議會得經議長許可爲簡要之發問。省政府之施政報告，經議長之決定或出席參議員三分之一之要求，應列入議事日程，移付討論。參議員對於省政府有詢問時，應經參議員三人連署，以書面向議長提出。由議長轉省政府主管長官定期答復；除因公衆利益應守祕密者外，省政府主管長官，應爲書面或口頭之答復。

第四節　省臨時參議會之職權

一　決議權　在抗戰期間，省政府重要之施政方針，於實施前應提交省臨時參議會決議。但在省臨時參議會休會期內，遇有特殊緊急情形須爲緊急處置時，應專行政院核准，並應於省臨時參議會次期集會時報告於省臨時參議會。

二　建議權　省臨時參議會對於省政興革，得提出建議案於省政府。

三　聽取報告權　省臨時參議會有聽取省政府施政報告之權。

四　詢問權　省臨時參議會參議員於開會時有依議事規則向省政府提出詢問權。（一二）

五　選舉權　省臨時參議會有依法選舉國民參政會參政員之權。（一三）

以上各權，第一第二兩者較為重要。第五項職權之運用，乃隨國民參政會之職權而表現其作用，由現狀及對於省本身言之，其意義殊有限。一三兩權之運用，尙有其限制。卽省政府對於此項議案如認為不能執行時，至遲應於省臨時參議會次期集會時，提交復議。復議時如經法定出席參議員三分之二贊同原案或將原案予以修正時，省政府對於省臨時參議會復議時之決議，除呈經行政院核准免予執行者，應予執行，此種限制有三：一為復議時「三分之二」法定人數，二為行政院之最後決定權；三為省政府得延至次期集會時提交復議。會期每六個月一次，若干議案，在六個月以後，已失時效亦甚可能。是以省臨時參議會之職權，並不甚大。當省臨時參議會初成立時，四川、陝西、湖南、湖北、安徽、浙江等省臨時參議會曾電請將原定職權內增入議決省地方預算事項，但經國防最高委員會認為「省臨時參議會之設置，原屬臨時性質，其職權已於組織條例明定，現時不必修改，如省臨時參議會對於省政府收支及其他財政事宜有所主張，可就組織條例所賦予議決省政府施政方針及建議之權，為適當之運用。」（一四）而未成功。

註（一）省臨時參議會組織條例（二七・九・二六）國府渝八七；原條例於（二七・一〇・三〇）下令定（二七・一一・一一）施行。修正：（三〇・四・一四），國府渝三五三。

（二）表內「原定名額」指（二七・九・二六）公布之組織條例內附表所列。各省歷次增加之日期，係以國府命令之日期為準，分見國府渝一四八；五二；五三五；五三六；五四四；五五五，五六四

（三）組織條例本不設候補參議員，此係嗣後國防最高委員會之決議，見（二八・三・二）國府渝字第

一〇五號訓令，國府渝一三五。

（四）三十年二月國防最高委員會第五十五次常務會議決議：「各省縣參議會行籌設縣參議會成立時，各省臨時參議會之產生方法，勢不能不有所變更。行政院應即着手起草省（市）臨時參議會組織條例修正案，於縣參議會組織條例頒行後，從速呈會核定」。但尙未見公布。（三〇•四•一四）國府渝文字第三四一號訓令，國府渝三五三。

（五）依國防最高會議決議：本款所稱文化團體，應包括一切教師，新聞記者，律師，醫藥師，會計師，工程師等人員所屬之團體。見（二七•一二•九）國府渝等七一三號訓令，國府渝一〇九）。

（六）依國防最高會議決議：「關於省市臨時參議會推選之法令解釋與指揮進行等事項，應指定行政院爲主管機關」。見（二七•一二•九）國府渝字第七一〇號訓令，國府渝一〇八。

（七）上依組織條例說明。嗣後增加候補參議員，亦未另定推選方法。依事實，均係由國民政府同時以明令發表。

（八）省臨時參議會議事規則（二七•一二•二二）國府渝一一二。

（九）參議員爲無給職，但開會時應給旅費。

（一〇）國防最高委員會第十一次常務會議決議：「暫准備案」。（二八•七•二七）國府渝字第四二二號訓令，國府渝一七四。

（一一）省臨時參議會祕書處組織規則（二七•一二•二二）國府渝一一二。

（一二）參看本章第三節。

（一三）此爲省臨時參議會組織條例所未規定，而係見之於（三一•三•一六）修正國民參政會組織條例者。參看本書第一篇附錄十二。

（一四）參看（二九•二•九）國府渝文字第一六五號訓令，國府渝二三一。

第五章　省司法機關

省司法機關，可分省審判機關與省司法行政機關兩方敍述。民國以來，省審判機關之演變計分二期。法院組織法施行以前爲第一期，法院組織法施行後爲第二期。至省司法行政機關，清末民初，各省有設立司法司以主其事者，其後則裁撤該司而於各省設立司法籌備處以掌司法行政。二年九月，司法籌備處裁撤；司法行政事務又分歸審判機關彙理。國民政府成立，又將司法行政事務自審判機關提出，而於省政府內設立司法廳掌之。惟不久又因司法部之請求，復將司法廳裁撤而將司法行政交歸審判機關辦理，是即今日之制。上述之司法司，司法籌備處及司法廳，均爲省之司法行政機關，除司法司與司法廳之設置歷史特短茲不敍述外，特將司法籌備處之組織關節述之於後。至審判機關亦爲分期述之。

第一節　司法籌備處

司法籌備處設處長一人，由司法總長經由國務總理呈請大總統簡任，承司法總長之命，總理處內一切事務，並指揮監督所屬各員。處長之下設有委員，分別派充該處科長或科員。委員名額，二年一月之劃一現行中央直轄特別行政官廳組織令（一）規定，由處長擬具現行相當人數，呈報司法總長核定。惟依同月司法籌備處辦事劃一章程（二）規定，最多不應超出十八人。委員由處長就通曉法政，或曾辦司法行政事務，或熟悉地方情形各項人員中委用，並呈報司法部備案。委員之職務，係在承處長之命，分掌各科事務。司法籌備處除委員之外，依照劃一章程規定，必要時仍得酌設技士。技士由處遴選嫻熟技術事務者委任之，並呈報司法部備案。技士之職務，在承處長之命，處理處內一切技術事宜。技士之名額，則定爲一人或二人。上述人員之外，司法籌備處爲繕寫文件辦理庶務，依照法令　定，仍得酌用雇員；至於雇員名額之多寡，依照劃一章程規定，

每科為二人至五人。

依照劃一現行中央直轄特別行政官廳組織令規定，司法籌備處分科辦事。劃一章程並規定，司法籌備處應設二科，而冠以第一、第二等字樣。科設科長一人，承處長之命，總理科務；科員若干人，承長官之命，助理科務。科長、科員均由處長就委員中委令兼任。各科事務之分配，由處長定之。其事務較繁之科，仍得於科長之外設置書記。

司法籌備處之職務，在籌備省內司法行政。至於該處如何完成其職務，依照劃一章程規定：法院監獄之籌備，應由處長派員詳細調查，分別先後緩急，擬具辦法，呈請司法總長核行。凡欲於次年籌設之事件，並應將進行方法及實施預算，於前年四月以前擬就呈核。至於該處之工作成績，依照章程規定，亦應每年編製報告，於八月以前呈部考核。其法院或監獄之已經籌備成立者，自成立之日起，該處即不應管轄，按其性質，分別交由所在省分高等審、檢二廳或典獄長管理。

二年九月二十三日，大總統以財政艱窘，各省無力擴充法院，遂明令裁撤各省司法籌備處（三），並將該處職掌，令由司法部就各省高等審檢兩廳中遴員呈請兼任。後經司法部呈准，將該處事務按其性質分別劃歸高等審判廳及高等檢察廳各省辦理，或由該二廳會同辦理。

第二節　法院編制法下之司法機關

法院編制法下，省之司法機關，為高等審判廳。當時各省，除新疆因有特殊情形，未曾設有此項機關，而以司法籌備處代行其職權外，其餘各省俱依法設置。又依該法規定，各省因地方遼闊或其他不便情形，得於高等審判廳所管之地方審判廳內，設高等審判分廳。三年九月二十四日高等分庭暫行條例（四）復規定，凡距省較遠交通不便地方，除依法院編制法設高等分廳外，得因必要情形於道署所在地，酌設高等分庭。以此，當時省司法機關除上述之高等審判廳，高等審判分廳之外，仍有所謂高等分庭；本節特將各該廳庭之組織大略，分述

於後。至與各該廳庭同級之檢察機關，則於敘述各該廳庭之後另段述之。

一　高等審判廳　省設高等審判廳，置廳長一人，簡任，總理廳內事務，並監督其行政事務。高等審判廳審判案件，採合議制，而以三人組織之合議庭行之。惟於審判上告案件時，廳長得因所審案件情形，臨時加增推事為五員。至於廳內所設庭數，應視事務繁簡定之。每庭置庭長一員，以該庭推事兼充，監督庭內事務而定其分配。至高等審判廳所得審理之案件，則有左列各種。

一、不服地方審判廳第一審判決而控訴者；

二、不服地方審判廳第二審判決而上告者；

三、不服地方審判廳之決定或其命令，按照法令而抗告者。

高等審判廳之組織與管轄，略如上述。高等審判廳除擔任審判職務外，在司法籌備處裁撤以後，仍擔任省內之司法行政事務。依照三年六月十一日高等審判廳辦事權限條例（五）規定，各省高等審判廳長，秉承大總統之任命，管轄全省司法官吏，及考核兼理訴訟之縣知事，總理全省司法經費暨特別收入款項。高等審判廳直隸中央司法部，遇有重要事件，亦得逕呈大總統。高等審判廳長奉有特別命令，受所在省分行政長官之監督時，凡關於司法上行政事務，應秉承行政長官辦理並受其考查。此外關於司法經費之支配，司法人員及兼理司法縣知事之考核獎懲等等，高等審判廳長亦有權力，惟亦不無相當限制。如高等審判廳長，於行使上述職權時，或須徵求其他機關之同意（六），或須呈請其他長官之核辦之類是（七）。高等審判廳長因監督司法行政上之必要，對於兼理訴訟之縣知事及承審管獄等員，一方可以下令指示及派員蒞查，一方並可令其提出報告。高等審判廳長因事實之必要，關於其監督權之行使，仍可咨請省外道尹任考核調查之責。

二　高等檢察廳　依照法院編制法規定，高等審判廳配置高等檢察廳；高等檢察廳由檢察長及檢察官組織之。檢察長，編制法定為一人，簡任，監督廳內事務。　檢察官之名額，編制法定為二人以上；至於其確切數額，則由司法部呈准定之。檢察官由司法部薦請總統任命。高等檢察廳之管轄區域，與高等審判廳同，即以所

在省分爲其界限；惟於緊急事件，檢察官得於轄區以外執行職務。高等檢察廳依照法規規定，應獨立執行職務，不受高等審判廳之束縛。亦不容干涉審判，或代行其審判。至於檢察官之職權，依照編制法規章，概有左列二種。

一、刑事 遵照刑事訴訟律及其他法令所定，實行搜查處分，提起公訴，實行公訴，並監察判斷之執行；

二、民事及其他事件 遵照民事訴訟律及其他法令所定，爲訴訟當事人，或公益代表人，實行特定事宜。

三 高等審判分廳 法院編制法第二十八條規定：各省因地方遼闊，或其他不便情形，得於高等審判廳所管之地方審判廳內，設高等審判分廳。高等審判分廳得置民事一庭或刑事一庭。審判分廳如置二庭以上，以資格深者一員爲監督推事，監督分廳行政事務。高等分廳之審判，亦採合議制，因案件之不同，亦有三人合議庭與五人合議庭之別。高等分廳之推事，除由本廳選任者外，得以分廳所在地地方審判廳或鄰近地方審判廳之推事兼任，惟任三人合議庭，該項兼任推事僅以一員爲限，五人合議庭，以二員爲限。

四 高等檢察分廳 高等審判分廳配置高等檢察分廳 置檢察官執行檢察分廳職務。檢察分廳檢察官之名額，編制法上亦無規定，惟該法規定，分廳如置檢察官二員以上時，得以資格較深者一員，爲監督檢察官，監督該分廳事務。檢察分廳之轄區，與審判分廳同。此外關於其他事件，亦皆適用高等檢察廳段內所述之規定；其所不同者，特以高等審判分廳爲其對象耳。

五 高等分庭 高等分庭暫行條例規定，凡距省較遠交通不便地方，除依法院編制法設高等分廳外，得因必要情形，於道署所在地，暫設高等分庭。高等分庭之設立或廢止，依照條例規定，由所在省分高等審判廳長呈請司法部核定。惟在委任省行政長官監督省內司法行政之省分，則應經所在省分行政長官咨請司法部核定。其由高等審判廳直接呈請司法部核准設置或廢止者，依照條例規定，司法部應於核定後，咨達所在省行政長官

知照。

高等分庭置推事三人，審理案件以合議制行之。分庭之轄區，與所在地道區相同。分庭事項之處理，除與高等分庭暫行條例抵觸者外，依照條例規定，俱皆適用法院編制法及其他法令關於高等審判分廳之規定。分庭之管轄權限，依照高等分庭管轄權限暫行條例規定，計有左列各種。

（一）高等分庭之事物管轄：

一、不服兼理司法縣知事所為初級管轄之判斷，而控告者；

二、不服兼理司法縣知事所為地方管轄中刑事三等以下有期徒刑，五百元以下罰金，民事訴訟物價額一千元以下，及非財產權上請求之判斷，而控告者；

三、不服兼理司法縣知事所為之批諭，按照法令而抗告者；

第二類訴訟物價格之核定，依民事訴訟律草案第五條至第十二條行之；又非財產權上之請求，與由此所生之財產權上請求合併成訴，而其訴訟物價額超過一千元者，高等分庭不得管轄之；

（二）依覆判章程應送覆判案件，除科死刑，無期徒刑，及一等有期徒刑，或科罰金五百元以上者外，高等分庭有覆判之權；

（三）一款所定範圍以外之控告案件，如有移送不便情形時，得由高等廳囑託分庭審理；惟判決仍應由高等廳核定後宣告之，但當事人不願時，得聲明抗告；

又一款所定範圍以外之控告案件，應向高等廳提起上訴者，其上訴狀得向高等分庭遞送；聲明抗告時亦同。

六　高等分庭檢察官　高等分庭依照條例規定，配置檢察官一人，執行檢察職務，但不設檢察廳

七　道官署內所設司法人員　依上所述可知，省司法機關計有高等審判廳，高等審判分廳，及高等審判分

庭確爲。惟當局以財政艱窘 各該廳庭均未能普遍設置。以此人民上訴每感不便。中央爲謀補救計，初時則令各省高等審判廳，就省內所有各縣指定若干縣分，使其可以受理鄰近縣分上訴案件。該縣之地位本皆相差不遠，今以甲縣爲乙縣之上訴機關，審理之際，每有因循顧忌之弊。因之另置上訴機關之需要日急一日。而他另一方面，高等分廳及高等分庭又不能普遍皆設。因遂有於道尹公署附設司法 員以爲受理一定上訴案件之制。道尹公署附設司法人員，實爲補救辦法中之補救辦法，以此關於此項人員設置之限制，亦甚苛嚴；其限制方法，則有二種。一、對於道之限制，凡能設置此項人員者，以去省較遠而附近又無上訴訟機關之道爲限。二、關於管轄權及設置期間之限制，依照法令，此項人員得逕爲判決執行者，僅以刑事自三等有期徒刑以下，民事自一千元以下者爲限；至於出此限度，即應各由高等審判廳復勘，以昭愼重；至於設置期限之限制，依照法令規定，則一俟各處高等分庭設置就緒，此項人員即應撤銷。此項人員之名額，法令規定爲二人或三人，由道尹遴派明白法律者充之。經費則道尹公署擔充 不另開支。至此項人員之管轄區域，一般與道尹轄區相同。惟亦不無出入者，如奉天洮昌道所設此項人員之管轄區域，僅以道內洮南等六縣爲限，至其餘法庫等七縣，則以去省較近而由該省高等審判廳管轄是

八 熱察綏審判處 熱河、綏遠、察哈爾三特區，則設有審判處，以爲區內司法機關。審判處設於都統府，置處長一人，由司法總長呈請大總統簡任，指揮監督全處事務。審判處長亦有由各該區道尹兼任者。審判處長對全處職員有指揮監督之權，除其他人員得由處長逕行獎懲外，所有處內審理員如有不當行爲，處長亦得依照審理員懲戒條例規定，請付懲戒。審判處長因事離職時， 由審理員依次代行職務 處內分設民事刑事二庭，每庭各置審理員一人，執行審判職務。審理員由該管區都統遴選，經由司法總長呈請大總統任命。至於審理員之資格，依照條例規定，則有左列三種。

一、有受司法官甄拔之資格者；

二、曾任推事，或檢察官一年以上者；

三、無前二款之資格，而曾辦審判事務，滿三年以上者。

審判處於審理員之外，仍得設學習審理員二人至四人。審理員因事不能執行職務時，由學習審理員代理。審判處仍設書記官二人至五人，辦理訴訟記錄，會計，文牘，以及庶務等事宜。此外仍置承發吏，檢驗吏，錄事各員，分承長官之命，辦理主管事宜。書記官以至於錄事，俱由處長委任。至於處內所需之司法警察，則由各該區域之巡防警備隊處充。

審判處之職掌，在於審理所轄區內之民刑案件。審判處之轄區，依照條例第二條規定，與各該都統轄區相同。至於審判處所得審理之案件，依照條例規定，計有左列二種：

一、不服各該區內縣知事之判決，而控告者；

二、各蒙旗，及蒙民之訴訟事件。

又，區內人民對於縣署知事延案不結，及不合法之不受理，亦得向審判處控請催結或受理。至區內人民對於審判處之判決，如認為不滿時，除不服縣知事之判決而上告之案件，按照民刑事訴訟律草案規定，以高等廳為終審者外，得上告於大理院。

第三節　法院組織法下省司法機關

依法院組織法第十六條規定，省或特別區域各設高等法院。其省或特別區之區域遼闊者，應設高等法院分院。茲依據法院組織法，而略述各該院之組織於後，至於檢察機關，則亦附於各該院之後述之。

一　高等法院　省設高等法院，為省內之最高司法機關。（八）院置院長一人，綜理全院事務，並監督所屬行政事務。院長由簡任推事兼任，是與法院編制法下，高等審判廳長不兼推事者不同。審判案件，高等法院亦採合議制，是與法院編制法下之高等審判廳相同；惟合議庭組織之人數，在高等審判廳時代，可為三人，可為五人，至於高等法院，則確定之為三人。院內所設民事及刑事庭數，視事務之繁簡定之。庭置庭長一人，監

督各庭事務並定其分配。院長除由薦任推事充任者外，餘就其他推事中遴選資格較深者兼任。至於高等法院所得管轄之案件，依照該法規定，則如左述。

一、關於內亂，外患，及妨害國交之刑事第一審訴訟案件；

二、不服地方法院及其分院第一審判決，而上訴之民事刑事訴訟案件；

三、不服地方法院及其分院裁定而抗告之案件。

二　高等法院檢察官　法院組織法規定，除最高法院配置檢察署外，高等法院及其他法院僅配置檢察官。是與前法於高等審判廳配置高等檢察廳者不同。高等法院配置檢察官之員額，依照組織法，應由法律規定。檢察官之員額如在二員以上時，以一人為首席檢察官，監督所屬事務。此外如檢察官之轄區應與高等法院相同，而於必要時得於轄區以外執行職務，及檢察官對於法院獨立行其職務等等，新法之規定多與舊法相同，茲不多贅。至檢察官之組織職務，組織法規定如左。

一、實施偵查，提起公訴，協助自訴，擔當自訴，及指揮刑事裁判之執行；

二、其他法令所定職務之執行。

三　高等法院分院　法院組織法規定，省區地域遼闊者，應設高等法院分院。高等法院分院置院長一人，由推事兼任，總理該分院行政事務。高等法院分院推事在六人以上者，得分置民事刑事庭。各庭置庭長一人，除由兼任院長之推事充任者外，餘就其他推事中遴選任充，監督各該庭事務並定其分配。分院推事之職務，依照組織法規定，得由高等法院院長派本院推事兼行。至於高等法院分院之事的管轄區，則與高等法院相同。

四　高等法院分院檢察官　高等法院分院，配置檢察官之員額，應以法律規定。所置檢察官在二員以上時，以一人為首席檢察官，監督所屬職務之執行。分院檢察官之管轄區域與分院同，但必要時，得於轄區以外執行職務。此外一切事件，俱皆適用於檢察官之一切規定。

第四節　省司法行政之監督

各省司法行政，在國民政府成立以後，由中央直接監督，而與省行政機關不生關係。國民政府成立以前，曾設有省行政長官受中央特別委任，監督省內司法行政之制度。所謂特別委任者，即謂此項職權非省行政長官所當然具有，而須於中央特別委任後始得具有。茲將該制述之於後。

一　委任省行政長官監督司法行政之方式　省官制第一條規定「省置巡按使（省民政長官）……受政府之特別委任，監督司法行政……」。依照三年六月司法部呈准之辦法，委任省民政長官監督司法行政，由該巡按使爲實授或署任而委任之方法不同。巡按使爲實授者，則委之監督司法行政；巡按使爲署理或兼理者，則委之暫行監督司法行政。惟此乃名義上之分別，至於實地之權力，初不因其是否暫行而有出入。又依辦法規定，各省巡按使受委監督司法後，如不勝監督責任時，亦得撤銷委任。委任及撤委，均由司法部呈請大總統行之。

二　監督司法行政權之作用　監督司法行政權之作用，就省民政長官方面言，依照省官制第九條，有稽核司法經費，及考核司法官吏之權；凡各縣承審管獄等員之任免懲獎，由高等審判廳廳長詳請巡按使核辦，轉咨司法部。又各級審檢人員經巡按使查有貪劣款蹟，得飭該管廳長先行撤任，再行呈報大總統請付懲戒，及咨陳司法部。

依上所述，巡按使監督司法行政之職權，約可分爲四種。（一）稽核司法經費；（二）考核司法官吏；（三）核辦各縣承審，管獄等員之任免懲獎；（四）各級審檢人員，經巡按使查有貪劣款蹟，得飭該管廳長先行撤任，再行呈請懲戒。　惟依臨時約法第五十二條規定，「法官在任中，不得減俸或轉職，非依法律受刑罰宣告，或應免職之懲戒處分，不得解職。」是上述巡按使對於審檢人員，有貪劣款蹟時，先行飭令該管廳撤任，再行呈請懲戒之權，實與約法不符。惟省官制之頒布，在三年約法廢止之後，是以不生違憲問題。惟約法恢復之後，巡按使（後稱省長）之此項職權，當爲違憲。以此，司法部遂於六年呈請停止省長之此項職權。

又依前述，巡按使對於各級審檢人員，查　貪劣款蹟，得飭該管廳長先予撤任，再行呈請懲戒，不但與約法牴觸，且與法官懲戒法衝突。依照該法二十三條規定，各監督該官對於司法官認為應付懲戒者，應經司法總長；由司法總長呈請大總統交懲戒委員會審查之。而該法之頒布又在省官制之後，是即使約法不恢復省官制上之規定，依照後法之效力優於前法之原則，亦應予以糾正。惟省行政長官既因特別委任而事有監督司法行政之權，若對於監督範圍以內之審檢人員，明知其有貪劣款蹟而不能設法處置，亦非事理所容。是以司法部於上述呈文中亦聲明，省行政長官對於各級審檢人員認為確有貪劣款蹟時，並即一面咨報司法部，一面飭知該管檢察長速行偵查，以示折衷。

至被監督之司法機關，依照三年六月頒布之高等審判廳辦事權限條例規定，高等審判廳長奉有特別命令受省行政長官之監督時，凡關於司法上之行政事務，應秉承省行政長官辦理並受其考查。此外關於機關經費之支配，職員工作之成績，以及其撤調獎懲，或須按時向省行政長官提出報告，或須經由行政長官方得實行。

註（一）見二年一月九日政府公報。
（二）見二年一月二十四日政府公報。
（三）新疆以高等審檢尚未成立，當由司法部呈准暫予緩撤。
（四）見三年九月二十五日政府公報。
（五）見三年六月十二日政府公報。
（六）依照高等審判廳辦事權限條例規定，審判廳長編製分配預算表，及收支對照表，其關於檢察費用，應諮詢高等檢察廳檢察長之意見，及高等審判廳長編製司法官吏成績書，關於檢察官之成績，應徵取高等檢察廳檢察長之意見等是。
（七）如關於未設審檢廳各縣承審管獄等員之用撤獎懲，暨兼理訴訟之縣知事，關於司法事件應予獎懲

時，高等審判廳長俱須呈請所在省行政長官核辦之類是。

（八）戰事開始以後，最高法院爲便於處理訴訟事件，得就適當區域，設立分庭，受理各該區域內不服高等法院或分院之裁判而上訴或抗告之事件。詳可參看最高法院設置分庭條例（二七・一・二二）公佈，原稱最高法院分庭組織暫行條例，見國府渝一七，修正：（二七・七・三〇）國府渝七一；（三二・七・二〇）國府渝五八九。三十二年之修正，僅將條例名稱中之「暫行」二字删去，餘與（二七・七・三〇）修正條例同。

第六章　特別區域行政機關

特別區域，卽普通行政區域以外之特殊行政區。論其性質，有與省之地位相似者，如國民政府成立前之熱河綏遠察哈爾京兆東省特別區及西康是。有與市（直屬行政院之市）相似者，如國民政府成立後之威海衛行政區是。又有與縣相仿者，如江西湖北等省所設之特別行政區是。本章所述，以其性質與省相近者爲限。此外國民政府成立以後，熱河、綏遠、察哈爾及西康雖皆改省，惟西康之行政組織則與普通行省不同，是以本章亦分一節以述該行省政組織之大要。國民政府成立以來，省與中央之間，亦有設有其他組織者，本章亦略述之。

第一節　京兆特別區域行政機關

京都附近三十餘縣，清代卽已劃區特治，而稱之爲順天府。置府尹一人爲區內最高長官。同時又設監尹一員以監督之。府尹於受監督以外，一切吏治財政仍受制於直隸（河北）長官，是以權限混亂，職務糅雜，幾無系統可言。民國成立，雖廢監尹不設，而於二年一月八日，頒布劃一現行順天府屬地方行政官廳組織令，（一）以爲該府官署組織之準繩；然關於該府之轄區以及其與直隸之關係，則一仍其舊。直至三年五月，內務呈准將原轄各縣中之去府尹駐所較遠者四縣，劃歸直隸，而定該府之轄區爲宛平等二十縣後，該府轄區逐行訂定。至於行政權限，亦由內務部呈准脫離直隸，而自行獨立；舉凡區內行政，均由府尹專轄；凡前此之受制於直隸長官者，至是則盡行罷去，順天府始眞成爲特別區域。三年十月，中央頒布京兆尹官制（二），改稱前此順天府所轄區域爲京兆，而名該區之行政長官爲京兆尹，並將該尹因京兆係屬特別區域所享有之特權，俱皆訂入明尹；京兆之爲特別行政區，自是而更爲明顯。

第一項　京兆特別區域行政機關之組織

京兆特別區之行政機關，其與各省相類者，則有財政廳、實業廳及教育廳等。本節所述，專以該區特殊行政機關爲限。規定該特殊機關之組織者，在順天府時代，有二年一月八日劃一現行順天府屬地方行政官廳組織令，在京兆時代，有京兆尹官制。茲特依據該二法令，敍述該區行政機關組織於後。

一　特區行政長官　依照劃一現行順天府屬地方行政官廳組織令規定。順天府設府尹一員，爲該府行政長官，由內務總長經由國務總理呈請大總統簡任。府內行政機關稱爲順天府尹公署。三年十月四日，中央頒布京兆尹官制，改稱府尹爲京兆尹。至於京兆尹之任命方法，官制雖無規定，然亦由內務總長經由國務總理呈請大總統簡任。行政機關則改稱京兆尹公署。

二　各科　無論在順天府尹公署時代，抑在京兆尹公署時代，公署之下均係分科辦事，分科多寡，二期相同而均爲四科。惟所分之科，二期略有不同。順天府尹公署時代，各省區之財政多由各該省區之行政機關自理，是以當時順天府尹公署所設爲內務，財政，教育，及實業四科。京兆尹公署時代，京兆設有財政分廳（後改財政廳），辦理區內財政事務。因之京兆尹公署所設各科，爲總務、內務、教育、實業四科。京兆尹公署之四科。在公署成立初年，本直屬於京兆尹，至十年左右，京兆尹公署設置政務廳後，科與京兆尹之間遂多政務廳長一級。

各科設科長一人，承長官之命，總理科務。科長之下設有科員，助理科務。科員名額，劃一現行順天府屬地方行政官廳組織令及京兆尹官制均規定：由該管行政長官，依照事務繁簡，擬定相當人數，呈請中央核定。惟在順天府尹公署時代，依照國務院之命令，府尹公署所設科員，應與當時各道道尹公署相同，而不能超出十六員以上。科員均由行政長官委任，但須呈報內務部備案。

科長科員之外，劃一現行順天府屬地方行政官廳組織令規定：府尹公署仍設秘書一員；此外因辦理技術事務，

仍得酌用技正及技工。至於京兆尹官制，對於祕書書技正技士等員，則無規定，惟當時京兆尹公署，不但設有祕書一職，且於四科之外另設文案處。上述八員之外，公署因事實之需要，仍得酌用雇員。

三　附屬機關　京兆區域行政官署組織之幹部，概如上述；此外因辦理特殊事件，該區亦與各省相同，可以隨時設置直轄附屬機關，專責辦理。關於此類機關之設置，對一現行順天府屬地方行政官廳組織令規定，應於未設以前聲敍理由，呈報中央核准；至於京兆尹官制，則無規定，惟京兆尹公署實設有附屬機關，至於設置手續，亦皆事先呈准中央。

第二項　京兆特別區域行政長官之職權

關於該區行政長官之職權，對一現行順天府屬地方行政官廳組織令並無規定。當時該府府尹之實地職權，初期亦未能離直隸（今河北）長官獨立行使。及至三年五月，內務部呈准劃定順天府轄區，及確定府尹為轄區以內之行政長官，而能去直隸長官之一切干涉後，順天府尹所有之職權，始得獨立行使。三年十月京兆尹官制公布，對於京兆尹之各項職權，如管理區內巡防警備等隊權，頒布區單行法規權，監督區內屬吏權，緊急處置權及受特別委任而監督區內特種行政權等等，皆為列舉規定。至於各該種職權之意義以及其行使之方法，該區與各省相仿，茲不贅。

第二節　熱察綏之行政機關

熱河綏遠察哈爾三區行政機關之組織，亦非盡與各省不同；如財政廳、實業廳、教育廳、警務處等機關，雖其名稱或範圍或與各省稍有不同，然就大體言之，究尚相類；是以此項機關之組織，本節概予從略，而僅敍述其與各省行政機關之不同者。熱察綏三區行政機關特色，在以都統府為各該區之軍民最高行政機關。規定該府之組織者，為三年七月六日頒布之都統府官制（三）。十七年二月二十二日，北京軍政府另頒都統公署暫行

條例，各該區行政機關之組織略有變更；惟其變更之處甚少，且新條例實行不久，三區即已改省，是以本篇所述者，仍以三年之條例爲據。

一　都統　都統府置都統一人，總理府務，爲該管區內之軍政民政最高長官，得由大總統簡任，而各省軍民長官則爲特任，是與各省不同者一。又各省軍政民長官，固有由一人兼任者，然亦有由二人分任者，至於各該特別區域都統，依照官制規定，例須兼長軍民二政，是與各省不同者二。

二　其他人員　依照官制規定，都統府置書記官三人，參謀長一人，參謀二人，副官二人。書記官承都統之命，掌理機要事宜，由都統委任，惟兼任都統府總務處處長之書記官，應由都統經由內務部薦請總統任命。參謀長輔助都統參贊軍務，由大總統簡任。參謀承長官之命，輔佐參謀長分任軍事計畫事宜；其任命之方法，則視該參謀之官階不同而互異。參謀之額數，官制雖定爲二員，惟當時各都統府實地設置之參謀，亦有多於二人者。副官承長官之命，管理宣達事務，由都統任命。此外依照官制規定，都統仍得自委掾屬及委任軍官佐理軍務處及總務處事務，其職掌及員額，由都統自定，仍呈報大總統及咨陳陸軍部或內務部敘等註册。

三　各處　都統府設軍務總務二處，分別掌理軍務總務事宜。各處設處長一人，承都統之命，總理本處事務。軍務處處長由參謀長兼任，總務處處長由書記官一人兼任。軍務處分課辦事，課置課長一人總攬課務，由各該都統經由陸軍部薦請任命。各課之中，其較爲普通，而爲各都統府皆設者，有軍務、軍需、及軍法等課。其較爲特殊，爲甲都統府所設，而爲乙都統府所無者，如察哈爾都統府之軍牧課是。總務處，雖其職掌名爲總務，實則以管理民政爲主。民十以後改稱政務廳，廳長由中央簡任，至於該廳之組織，亦多比照各省。

第三節　東省特別區行政機關

東省特別行政區域，原爲中俄合辦中東鐵路之附屬區域。十三年，我國收回該路行政權，即於其地設置行政長官，以管區內行政。惟東省特區行政長官之設置，雖自十三年始，東省特別區域之設定，則在十三年以

轄。至於設置該區之用意，十三年以前，主要係爲司法目的。九年十一月公布之東省特別區域法院編制條例第一條有曰『東省鐵路界內，爲訴訟上便利起見，定爲東省特別區域。』殆即其證。十三年收回路權後，因於原有司法區內設置行政長官，區內之行政，始得盡由我國處理。國民政府成立後，內政部以前此特別區域，或已先後改省，或則根本撤銷；東省特區之地位，自有重行釐定必要。因於十八年五月，公函東北政務委員會，徵詢改組意見。翌年五月，政務委員會復稱，該區地位特殊，擬請暫予保留。內政部據復後，遂經由行政院，轉奉國民政府第七十九次國務會議議決保留。 東省特別區，以哈爾濱爲中心，南至長春，東至綏芬，西抵滿洲里，即以中東鐵路沿線原有佔用土地爲限。

一 東省特別區行政長官公署之組織 東省特別區，設行政長官公署，爲區內最高行政機關。公署置行政長官一人，總理區內行政而直隸行政院。公署以內設政務廳；廳置廳長一人，簡任，承行政長官之命，掌理本廳事務。政務廳設財務一處及總務、內務、教育、實業與外交五科，分掌該管事務。至科處之職掌以及所設之員額。則由行政長官核定。至於公署之直轄機關，則有：

（一）市政管理局 局內分設三科，更有多處分局爲其直轄機關。

（二）地畝管理局 局內分設三科，並有各分局爲其直轄機關。

（三）警察管理處 處內分設兩科，而有各區爲其直轄機關。

（四）教育廳 廳內分設四科，而有各學區，各學校，及公立圖書館，公立體育場等爲其直轄機關。

（五）特別市市政局 內分總務、財政、工程、市業及衛生等五科。

二 行政長官之職權 特區行政長官之職權，計有左列各種。

一、行政長官於管轄區域內，執行行政事務，遇有應興應革事項，得發布特別區單行章程，但不得與法令牴觸，

二、行政長官於所轄各官署之命令或處分，認爲違背法令或妨害公益侵越權限時，得停止或撤銷之：

三、行政長官於所轄官吏，認爲應付懲戒，或應給獎勵者，應咨呈主管呈請政府交付懲戒或給予獎勵；

四、行政長官所轄薦任以上官吏，應咨呈主管部呈請政府任免之。

五、行政長官於該管區域內，遇有非常事變，需用兵力，或爲防衛起見，需用兵備時，得咨請駐紮鄰近之軍隊長官，會同處理。

第四節　西康之行政機關

省設省政府，省政府之組織，依照省政府組織法之規定，乃國民政府成立以後一般之原則；惟亦有建省以後，因有特殊情形，省政府未能成立，而設有其他組織者，如西康是。西康於十七年九月十七日，經國民政府明令與熱察綏及青海同改爲省，惟該省省政府，則迄未成立。二十三年八月，中央政治會議爲謀適合實用計，乃決議：西康省政府未成立以前，設西康建省委員會，執行所屬地方一切政務，該會直隸中央，其經費由中央補助之。其後，內政部復會同蒙藏委員會，擬具西康建省委員組織條例，（四）呈經行政立法兩院公佈施行。二十三年十二月二十九日，國府簡派劉文輝等七人爲委員。二十四年七月二十二日，該會在雅安正式組織成立。二十十七年國民政府令劃四川之甯雅兩屬改隸西康，同年十二月一日令於二十八年一月一日成立西康省政府，其組織亦依省政府組織法之規定。茲將民國以來西康政制之沿革及建省委員會之組織概況，略述於次。

第一項　西康政制之沿革

西康原名川邊，至改爲西康，則自十四年二月二十八日起。國民政府成立以前，西康與熱察綏同爲特別行政區域，惟其設官分職時有變更，而不若熱察綏之固定一貫。計西康自民國元年至國民政府成立期間，一年六月中央設有川邊經略使，以主西康行政。同年七月復加經略使兼都督銜，仍爲西康長官。三年一月裁川邊經略

便兼顧督一款，而設川邊鎮守使，總理區內軍民二政。鎮守使署之組織，則依鎮守使署條例規定，惟以其兼理民政之故，範圍少爲擴充。三年五月二十三日，中央明令各設立財政廳，各特別區域設財政分廳。西康亦遂設立財政分廳。惟廳長一職不另簡派，而由鎮守使兼充；廳內組織，則亦酌量緊縮，而較之熱、察、綏各分廳範圍爲小。

五年一月，經四川巡按使之請，於川邊鎮守使之外，更置川邊道尹一員，以負民政專責；並將財政分廳廳長改由道尹兼充。道尹公署之組織，則依道尹官制規定。道尹與鎮守使之間，並非立於平等地位；而隸屬於鎮守使。一切川邊地方政務，均由鎮守使參照都統府官制（熱、察、綏三特區之制度）督飭辦理。十四年二月，因四川政變，乃將川邊鎮守使裁撤，而另置西康屯墾使兼理民政，而爲區內之最高長官。十六年，二十十四軍接管西康，又改舊制；初設財政統籌處，十八年春，成立西康政務委員會、政務委員會商承川康邊防總指揮兼二十四軍軍長劉文輝及二十四軍政務處之命，辦理西康民財各政。

政務委員會，由二十四軍軍長任命委員五人組織，並就其指定一人爲主席。會內日常文件，即由委員隨時商同妥辦；至較爲重要事件，則須開會討論，開會時，會內主管該事件之祕書，科長均得列席。討論結果，各委員意見不一時，應呈請軍長核辦。此外最重要之事件，委員會須預先備呈軍長請示辦法。至遇不及請示之事變時，該會得商調戍邊部隊相機處理。委員會之對外文件，各委員俱須署名負責；委員會爲總理西康全權政務之機關，對於全區行政官吏，均有監督指揮之權。委員會爲監督行政之必要，仍得抽派委員二人，分赴南北兩路，考察實地情形。

委員會之下，設置秘書一人至二人，掌撰擬保管機要函電，暨總核各科文件之責。秘書以外，更置一、二、三、四四科。科設科長一人，總理科務；四科共置一等科員三人，二等科員三人，分掌各科事務。祕書，科長及科員，均由軍長核委。至於各科職掌：則第一科掌理內務、司法及財政事宜；第二科掌理外交及夷務事宜。第三科掌理教育 實業及交通事宜；第四科掌理屯墾，及礦務事宜。上述職員之外，再設庶務、收發及管

卷各一人；譯員、通事各二人；司錄事、勤務、公役各若干人；分掌各項事務，由委員會僱用或任命。

第二項　西康建省委員會

依照二十四年二月二日公佈之西康建省委員會組織條例規定，西康在省政府成立前，設西康建省委員會，籌備建省事宜，並執行政務。委員會直屬於行政院，並受中央主管部會之指揮監督。委員會與其他省政府同，於不抵觸中央法令範圍內，得發佈命令，並制定單行規程；惟關於限制人民自由，增加人民負担者，非經國民政府核准不得執行。依照條例規定，左列事項應經委員會之議決：

一、關於建省計畫，及發展地方經濟文化事項；

二、關於地方行政區域之劃定，及變更事項；

三、關於本省預算，決算事項；

四、關於地方官吏呈請中央任免事項；

五、關於增加人民負擔事項；

六、關於處分省公產，或籌劃省公營事業事項；

七、關於地方綏靖事項；

八、其他建省委員會認為應議決事項。

委員會以委員五人至七人組織之。委員由國民政府簡派，並於其中指定一人為委員長。委員長於委員會開會時，為會議之主席。委員會之決議，由委員長執行。委員長因故不能執行職務時，由委員互推一人暫行代理其職務。代理期間以二個月為限，代理事件發生時，並應呈報行政院備案。

委員會比照各省政府各廳處之組織，設置一處五科。各處科之名目與職掌，則如左述：

（一）秘書處　掌理機要，文牘、庶務、會計及不屬於其他各科事項；

（二）民政科　掌理全省官吏之任免、宗教、禮俗及其他民政事項；
（三）建設科　掌理全省實業、交通、水利及其經濟事項；
（四）財政科　掌理全省財政事項；
（五）教育科　掌理全省教育文化事項；
（六）保安科　掌理全省警衛、治安事項；

以上所設各處科，如有減併之必要時，得由委員會呈請行政院核准減併之。又因事務之必要，委員會仍得呈准行政院，設立其他附屬機關。

委員會設秘書長一人，秘書二人，掌理秘書處事宜。科長五人，掌管各科事宜。科員十二人至三十人，分任各處科事宜。秘書長簡任，科長及秘書薦任，科員委任，委員會因事之需要，仍得酌用專門技術人員及雇員。委員會之行政經費，應編製概算書，呈行政院轉請依法核定之。

但上述組織，於二十七年修正組織條例時，加以變更。（五）依據修正組織條例之規定：建省委員會設兩處兩組，組內分設科局。即如次。（六）

（一）秘書處　掌管機要文牘、庶務、會計及不屬於其他各組處科局事項；

（二）第一組　設左列各科：

民政科　掌管全省官吏任免、宗教、禮俗、疆界、戶籍、民衆組織及其他民政事項。

教育科　掌管全省教育、文化事項。

財政科　掌管全省財務行政事項。

（三）第二組　設左列各局：

交通局　籌劃經營全省水陸空交通事業及促進同類民營事業。

農牧局　籌劃改進推廣幷經營全省各種農牧事業。

工礦局　籌劃經營全省各種輕重工業、指導改進民營工業，並調查採探全省各種礦產及管理民營礦業。

（四）保安處　掌管全省警衛、治安及壯丁訓練事項。

上述各組處科局之設立，如有裁併之必要，得由委員會議決呈准行政院裁併之。各組各設主任一人，由委員長指定委員兼任之，置秘書長一人，簡任，保安處處長一人，以少將或同少將充任。秘書二人，科長、局長各三人及技正科員、局員、處員、技士、技佐等人員，必要時得酌用雇員。

第五節　省與中央間之組織

國民政府成立以來，省與中央之間，不設其他地方組織，乃係一般之情形，惟因特殊關係，亦不無於中央與省之間另設其他組織者。其較重要者，有國民政府西南政務委員會，冀察政務委員會，及行政院駐平政務整理委員會三種，今分述於後。

第一項　國民政府西南政務委員會

依照國民政府二十年十二月三十一日公布之國民政府西南政務委員會組織條例，（七）國民政府依照第四次全國代表大會之決議，設西南政務委員會，監督指揮西南區域內內政、軍政、財政、交通、實業、教育、及司法行政等事宜。政務委員會以特任委員十五人至二十七人組成，並就委員之中指定五人至七人為常務委員。政務委員會議設秘書處，置秘書長一人，簡任，秘書五人至七人，簡任或薦任，科長三人至五人，薦任，科員書記官若干人，委任，分別掌理處務。政務委員會更設審計處，置處長一人，簡任，審計五人至七人，簡任或薦任，協審八人至十二人，稽察六人至十人，薦任科員十六人至二十人，書記官九人至十二人，委任，掌理審計事宜。政務委員會於秘書審計二處以外，依照條例規定，仍得設置專門委員九人至十二人，簡任或薦任，主管專

門問題。

政務委員會，依照條例規定，每星期開政務會議一次，以常務委員輪流爲主席。會議時，秘書長及審計處長等均列席與議；下列事項依例規定應由委員會決議：一、薦任以上行政司法審計官吏之任免，二、省與省間不能解決之事項，三、關於預算決算事項，四、其他依法令或常務委員認爲應付議決之事項。委員會之決議案，應呈國民政府察核，並分別咨送行政院或監察院備案。委員會於不抵觸中央法令範圍內，對於管轄區域，得發布命令及單行規則。委員會與中央各院部發生權限爭議時，依條例規定呈由國民政府解決。

委員會本身之組織與職掌，略如上述，此外委員會仍設有其他附屬機關。如西南國防委員會，廣東國防要塞建設委員會，及國外貿易委員會等等是。西南政務委員會，於二十五年七月十二日，經五屆二中全會議決裁撤。

第二項　行政院駐平政務整理委員會

依照二十四年五月四日國民政府公布之行政院駐平政務整理委員會暫行組織大綱規定，行政院爲整理北方各省市之政務，特設行政院駐平政務整理委員會。委員會置委員二十三人，由行政院長提請中央政治會議通過後，由國民政府特派之。委員會設委員長一人，就委員中指定之。委員長總理全會事務。委員會設參議廳，秘書處，及調查處。參議廳置總參議一人，總理廳務。秘書處置秘書長一人，掌理處務。調查處設調查主任一人，掌理調查處事宜。必要時，各廳處仍得酌設幫辦及副主任。廳處之外，委員會於必要時，仍得酌設顧問及諮議。

駐平政務整理委員會，乃係直屬行政院之機關，與西南政務委員會及冀察政務委員會之直屬於國民政府者不同。駐平政務委員會於二十四年八月二十九日裁撤。

第三項　冀察政務委員會

依照二十五年一月十七日冀察政務委員會暫行組織大綱規定，國民政府爲處理河北省、察哈爾省、北平市、天津市政務便利起見，特設冀察政務委員會總理各該省市一切政務。政務委員會設委員十七人至二十一人，就中指定一人爲委員長，並指定三人至五人爲常務委員。（八）委員均由國民政府特派。委員長總攬會務，常務委員襄助委員長處理會務。委員會設秘書、政務及財政三處，各處置處長一人，總理各該處事務。必要時，各處仍得酌設副處長一人，佐理處務。各處之外，政務委員會於必要時，得增設各項特種委員會研討各項問題。此外更得設置顧問參議諮議專員各若干員，以備委員之諮詢。

委員會會議，大綱並無較詳規定，惟依二十五年二月十七日該會自己公布之冀察政務委員會會議規則規定，委員會於每星期五上午開會一次，是爲常會。此外經委員長或委員三人以上之提議，仍得召集臨時會議。會議以全體委員過半數之出席爲法定人數。會議時，以委員長爲主席，委員長缺席時，得就常務委員中公推一人爲主席。會議時，該會各處處長均得列席，各處副處長主管人員有備諮詢時，經委員長之許可亦得列席。委員會所屬各機關長官，於必要時，經委員長許可，亦得列席會議。

註（一）見二年一月九日政府公報。
（二）見三年十月五日政府公報。
（三）見三年七月七日政府公報。
（四）見二十四年立法院輯中華民國法規彙編第二類。
（五）二十七年共修正二次：（二七・一・二一）國府渝一六；（二七・五・二〇）國府渝五〇。第二次僅修正第七・八兩條。
（六）（二七・一・二一）修正時設兩處兩組，組之名稱爲政治組、經濟組。（二七・五・二〇）將政

治組改稱第一組，經濟組改稱第二組，其餘均同。

（七）見二十二年立法院輯中華民國法規彙編第二類。

（八）常務委員制至二十五年二月二十八日廢棄，見東方雜誌。

第七章　省縣間之行政組織

省縣間之行政組織，國民政府成立以前，有道，國民政府成立以後，有廣東行政委員制，廣西行政督察委員制，軍事委會南昌行營在江西所設之黨政委員分會制，安徽首席縣長制，江蘇行政區監督制，浙江縣政督察專員制，江西區長官制，新疆區行政長制，雲南殖邊督辦制，及現時流行甚廣之行政督察專員制；茲為便於敘述起見，本章特分三節，以第一節敘述道制，第二節敘述國民政府以後各省特有之中間組織，第三節敘述行政督察專員制。

第一節　道制

第一項　道之存廢

道乃清季舊有區域，民國成立，存而未廢；惟各道之名稱，則多改易。其中亦有變更轄區者，且有一度裁撤而旋又設置者。總計全國計有九十餘道。至各省所設道數，平均皆在三道四道之間，但亦不無較多者，如甘肅之設七道，廣東廣西各設六道是。至各道所轄縣數，多者如陝西漢中直隸保安，及山西冀寧等道，轄縣多至四十以上。而新疆伊犂及後設之塔城等道，則所轄又僅三五縣。至其他各道轄境，普通均在二、三十縣，惟管轄十餘縣之道，亦不在少。道之轄縣既定以後，如有改劃情事，須須經由中央核准，方可有效。至於道之駐所，皆由內務部於道內各縣，擇其地位適中交通便利而足以控制全道之地設之。惟轄區包有省城之道（首道），其駐所則必設於省城。各道駐所既定之後，如因環境變遷，而有遷移之必要時，亦應呈由中央核准，方得遷移。

依照內，財兩部會呈，全國各道按其轄區之廣狹，事務之繁簡，財賦之多寡，以及形勢之要否，參照宋清

分等之方法，就分各道為六類，就又就此六類劃為三等，而以等第酌定各該道行政公署之經費。其中所謂六類者：一、為繁要缺，首道（即轄區包有省城而其行政長官駐於省城之道。）及地方形勢緊要而治理又覺繁難者屬之。二、為邊要缺，凡邊陲地方而形勢最關緊要者屬之。三、為繁缺，凡轄縣較多，財賦充盈，或轄縣雖寡，政務素稱繁劇者屬之。四、為邊缺，凡地屬極邊，有關形勢者屬之。五、為要缺，凡地當衝要，或境內轄有重要商埠者屬之。六、為簡缺，凡轄縣較少，政務清簡，或財賦向非著者屬之。所謂三等者；即一、二兩類列作第一等，三、四、五三類列作第二等，六類則自為第三等。等第不同之道，其行政公署之經費亦各不同。道等既定之後，如因環境變更而有改等之必要時，得由該管省分民政長官呈請改列。惟各省以道等與道署經費有關，每多要請升等，是以內務財政兩部又於四年六月呈准，各省道等，除有特別情形得准改列外，一律仍舊。至於各等道數之多寡，依照四年六月內務財政二部聯先，當時全國所有九十三道之中，計列為一等者三十有八，列為二等者三十有九，列於三等者十有六。

第二項　道行政公署

民國成立以至廢止道區期內，關於道行政公署之組織，中央曾經頒佈二種法令：第一次係二年一月八日之劃一現行各道地方行政官廳組織令（一）。第二次係三年五月二十三日之道官制（二）。茲為明瞭各該期內之道行政官署組織計，仍依上述二令，敍述其大概如後。

一　道長官　道置行政長官一員，劃一現行各道官廳組織令稱之為觀察使，而道官制則稱之為道尹。道行政長官之任命，依照劃一現行各道官廳組織令規定，由該管省民政長官呈由國務總理呈請大總統簡任。道官制關於此無規定，惟該官制施行之後，各道道尹之任命，其方法殆與前此無異。道行政長官因事不能執行職務一節，劃一令未有規定，而道官制則規定，道尹有事故時，以同城或鄰近之縣知事護理之。至於道行政長官辦公之處所，劃一令稱之為觀察使公署，而道官制則稱之為道尹公署；其公署內部之組織，則如左述。

二　各科　依照劃一令規定，觀察使公署分設內務、財政、教育及實業四科。科置科長一人，承觀察使之命，總理科務，由觀察使經該管省分民政長官呈由內務總長經由國務總理薦請任命。科長之下置有科員，承長官之命，分理科內事務，由觀察使呈請該管組分民政處官委任，並須呈報內務部。科員名額，該令規定，由觀察使依事務之繁簡自行定之；惟二年二月國務院擬定各道觀察使公署暫行辦事章程（三），規定公署四科所設科員，總額不得超出十六人。至各科之職掌，依照各道觀察使公署暫行辦事章程規定，除各省行政公署暫行辦事章程第二條第一款之機要事項，由秘書辦理；及省公署總務處所掌之事項，因道公署內未設總務科，一律移交內務科辦理外；道公署各科之職掌，皆與省公署各該司之職掌相同。至各省行政長官特別委辦之事件，依照章程規定，由觀察使分配各科辦理。道官制時代之道尹公署內部組織，該官制僅於第十二條規定：道尹得自委椽屬，其職掌員額，詳由巡按使（省民政長官）核定之，並咨陳內務部分別敍等註册。至各該屬之如何組織，該官制則毫無規定。惟當時各道實地情形，亦多分科辦事。

三　各科以外之其他組織　依照劃一現行各道行政官廳組織令規定，觀察使署除四科之外仍設秘書一員，此外仍得酌用技正技士。秘書、技正，依照該令規定，應由觀察使經由該管民政長官呈請內務總長經由國務總理薦請大總統任命。技士則由觀察使呈請該管省分民政長官委任。秘書掌管機要事項，技正技士掌理技術事宜。關於此類人員，省官制亦未規定。

第三項　道行政長官之職權

關於道行政長官之職權，劃一現行各道地方行政官廳組織令僅爲概括之規定；而謂：各道觀察使依現行法規之例，辦理該道行政事務及該省行政長官委任之事務，仍受監督於該省行政長官。至道官制，則規定較爲具體。玆特根據上述二令，略述道行政長官之職權於後。

依照道官制規定，道行政長官之職權概可分爲兩種：其一爲當然職權，其二爲委任職權者。所謂當然職權

者，即爲道行政長官所當然具有，如監督道內行政權，考核道內行政官吏權，頒布道單行規程權，及軍權是。所謂委任權者，即據爲道行政長官當然具有，而須於高級長官委任之後始爲具有，依省官制規定，受省民政長官之委任而監督財政及司法行政暨其他特別官署時所享有之職權是。玆將上述道行政長官之二種職權，分段述之於後。

一 然當權　道行政長官之當然權，依照省官制規定，略有左列各種。

（一）頒布道單行規程權　道行政長官之頒佈道單行規程權，道官制最初規定甚爲簡略；而謂：道尹就道內行政事務，依其職權或特別之委任，得發道令。三年九月，修正道官制，規定道尹爲執行法律教令省章程或依法律教令省章程之委任，得發道單行章程；惟不得與現行法令及省章程牴觸；其應以省章程規定之事件，呈請該省行政長官核辦；而應以法律教令規定之事件，仍呈請該省民政長官，轉呈大總統核辦。道單行章程發布之程序，依照三年十一月之公布法令程式規定，除應將所頒章程繕本飭知所屬官民外，仍應呈報該管省分行政長官。

（二）監督道內行政官吏權　依照道官制規定，道行政長官監督道內行政官吏之職權，概有下述諸種。一、停止道內各縣行政官吏之命令或處分權，道官制規定，道尹於所轄各縣知事之命令或處分，認爲違背法令妨害公益或侵越權限時，得停止或撤銷之；但道尹於行使此項職權時，應呈報該管省分行政長官。二、聲請獎懲道內各縣行政官吏權，省官制規定，道尹於所轄各縣知事，認爲應付懲戒或給獎者，應詳請該管省分行政長官核辦。三、遴委道內縣行政官吏權，道官制規定，道尹於所轄知縣，遇有事故或出缺時，得委員代理，並就分發該省之知事內，遴選數員，詳請巡按使核擇薦任之。

（三）軍事權　依照道官制規定，道尹受巡按使（省行政長官）之命令，對於駐紮本道之巡防警備各隊，得節制調遣之。此外依照官制規定：道尹於非常事變之際需用兵力，或爲防衞起見需用兵備時，得詳由該管省行政長官，請駐紮鄰近之陸軍或軍艦長官派兵處理；但因特別情形不及詳請時，得逕向各該軍隊及軍艦長官請

求。

二　委任權　關於道行政長官之委任職權，省官制特將監督司法財政二項提出。茲特依據當時法令，解釋道行政長官之此項職權於後。

（一）受委監督財政權　依照三年八月頒布之巡按使（民政長官）委任道尹監督財政權限暫行條例規定，省行政長官委任省內道尹監督道內之財政時，應將被委道尹咨陳財政部。道尹於被委之後，即應依照法定方法行使其監督權。惟仍受省行政長官之監督。省行政長官對於被委道尹認為不勝職務時，得隨時查辦。又被委道尹於咨陳財政部後，財政部亦得隨時糾察，如發現上述情事時，亦得隨時咨請該管省分行政長官查辦。

至於被委道尹如何實施其此項監督職權，依照條例規定，概有左述各種方法。

一、關於所轄各縣知事辦理徵解等項事務是否符合定章，有調查考核之權；

二、關於所轄各縣知事財務支配是否適宜，有調查考核之權；

三、所轄各縣知事辦理財政如有廢弛職務及確有貪劣款據者，得咨明財政廳或財政分廳並詳請巡按使核辦；

四、對於該管區內之縣知事，因監督財政上之必要，得隨時飭令提出帳簿並委員稽查；

五、各縣因災歉請調緩徵豁免等事，應由道尹委勘明確，由縣造具圖冊，詳道加結，咨送財政廳或財政分廳，並詳報巡按使彙案覈辦：

六、各縣知事新舊交代，由本管道尹督同依限算明，加結咨送財政廳或財政分廳，並詳報巡按使彙案覈辦；

七、各縣起解正項賦稅及各項公款，俱須按起報明道尹查覈；如財政廳或財政分廳有應催各縣稅項等事，得咨由道尹就近催解，其必須委員提解者，亦可咨由道尹就近委員提解；

八、各道尹轄區內徵收稅課各局所，凡係本省財政或財政分廳所轄者，遇有[illegible]入己之事，道

尹咨明實據，專咨財政廳或財政分廳並詳報巡按使覈辦。

關於監督事宜，依照暫行條例規定，道尹如係與財政廳廳長或財政分廳廳長駐紮同城時，得以隨時商議進行。其非駐紮同城者，必要時，道尹向財政廳或財政分廳調卷查閱。道尹行使監督權時，應以輔助財政廳廳長而不妨其職權為斷。又關於變更徵收法令及科則等事，應由財政廳或財政分廳執行，而不在監督範圍以內；但事關地方利害，道尹如確有所見，得據實咨明財政廳或財政分廳並詳報巡按使覈辦。

（二）受委監督司法權　監督司法權，亦為委任權之一種，各道行政長官之具有該權與否，亦視該管省分之行政長官之委任與否定之。省行政長官委任道尹監督道內司法行政時，依照三年七月頒布之巡按使委任道尹監督司法行政辦事權限暫行條例規定，應將被委道尹陳司法部備案。道尹被委後，即可依法實行其監督職權。惟仍受省行政長官之監督。依照該條例規定，省行政長官對於被委道尹認為不勝職務時，得隨時查辦。至於司法部，則於被委道尹咨報到部以後，亦有隨時考核之權，如認某道尹不勝厥職時，亦可咨請該管省分行政長官查辦。

至於被委道尹行使該項監督權之方法，依照條例規定，計有下述五種：

一、對於該管區內兼理訴訟縣知事經管事宜，有調查考核之權；

二、關於該管區域內兼理訴訟縣知事之懲獎，及承審管獄等員之用撤懲獎，有隨時考核，咨明高等審判廳長，並詳報巡按使（省民政長官）核辦之權；

三、對於該管區域內高等分庭審檢人員，如有廢弛職務及確有貪劣款跡者，得咨明高等審判廳長，並詳報巡按使核辦；

四、對於該管區域內兼理訴訟之縣知事，用監督司法行政上之便宜，得隨時或定期飭令提出報告；

五、對於該管區域內兼理訴訟之縣知事及承審及管獄等員，因監督司法行政之必要，得派員蒞查；

道尹之監督司法行政權，目的在於輔助高等審判廳長，而不應妨礙高等審判廳長固有權限之執行。又條例

規定，道尹行使此項監督權，所在地方高等審判廳長認爲必要時，仍得爲左列之處置：

一、徵取報告，

二、咨請查復，

三、派員稽查，

（三）監督其他特殊官署行政權　依照道官制規定，道尹因該管省分行政長官之委任，仍可監督道內其他特殊官署之行政。至於道尹監督此種官署行政之方法，依照道官制之規定，則依各該特殊官署官制之規定行之。

三　出巡　道行政長官之職權，略如上述，當時各省爲謀道長官職權之得以切實施行計，亦曾設有出巡制度。福建等省且曾立有專門章程。依照福建章程規定，出巡計分兩種：其一爲定期出巡，章程規定，於每年三月九月兩期行之；一爲臨時出巡，於有特別任務時行之。定期出巡年分兩期行之，轄縣較多之道，一期得半視一半；至轄縣較少之道，則又得一期巡視完畢。惟無論一次巡完或分次巡完，依照章程規定，各道道尹每年須親身巡歷道內一周。至於出巡之經費，則准於道署經費內開支；而出巡所應行遵守各點，亦多爲之規定。

第二節　各省特有之中間組織

第一項　廣東行政委員制

廣東曾於十四、五年間，將全省分爲廣州各屬，西江各屬，東江各屬，南路各屬及瓊崖各屬等區域。每區設置行政委員一人，由國民政府簡員充任。按當時實地情形，行政委員多由其他官員兼任，其專一設置者，頗屬不多。委員之辦公處所，稱爲行政委員公署，委員之由其他官員兼任者，公署亦多附設他項官署之內。公署以內，類皆分科辦事，科設科長一人，總理科務，此外更設秘書，辦理文電事項。科長、祕書均由行政委員經由省政府薦請國民政府任命。科長、秘書之外，更設其他人員，承長官之命，辦理各項事務。惟行政委員既由其他官員兼充，行政委員公署又多附於其他官署之內，因之公署之職員，除因事實之必要成專爲任命者外，亦

多由其他官署職員兼充。至於行政委員職權，依照十四年十一月二十五日國民政府規定廣東東江南路行各委政員職權令規定：有下列二種：一、督率所屬各縣縣長，處理地方行政事宜，二、對於所屬各縣縣長，得充先行任免，再行報告省政府。十五年十一月十日，國民政府明令裁撤各路行政委員，因之該制逐告消滅。

第二項　廣西行政督察委員制

廣西行政督察委員制，與廣東行政委員相仿，亦將全省劃為若干區，每區設一行政監督署，而以行政督察委員為其首長，以負監督區內地方行政之責。廣西動議呈奉中央後，國府當以該制既與建國大綱之規定不符，亦復與當時之省政府組織法抵觸，因之未予照准。後經廣西省政府再三陳明：該省設置該項委員係因轄境遼闊，特於邊遠各區各設委員一人，專司調查特殊案件，及督促各縣進行要政，並非永久制度，始於十六年十二月，經國府核准備案。當時廣西設置行政督察委員之處，計有：桂林、柳江，田南及鎮南等區。

第三項　江西黨政委員分會制

江西黨政委員分會制度，乃國民政府軍事委員會委員長南昌行營所設。按軍事委員會委員長南昌行營，曾於營內設置黨政委員會。藉謀黨政軍三者聯合，以達肅清赤匪目的。黨政委員會設委員長一人，由剿匪總司令充任，設理會內一切事宜；委員三人，襄助委員長處理會務。委員會之下，設置兩個設計委員會，一為黨務設計委員會，一為政務設計委員會。設計委員會由主任一人，委員若干人組織之。設計委員會各就黨務政治實況，計劃推進與改善之方法，隨時建議於委員長；委員長如有諮詢時，設計委員會亦得據實答復。除設計委員會之外，黨政委員會並設下列各處：一、秘書處，二、黨務指導處，三、地方自衛處，四、地方賑濟處，及五、考核處。各處置處長一人，總理處務，處員若干人，分辦處務。

黨政委員會，乃一集中之機關，在廣闊之區內，負有指揮不靈之苦，行營乃將匪區以內重要地點，劃爲若干區域，每區設黨政委員分會，總理區內黨務政治。分會之轄區，多爲三五縣，分會直屬於黨政委員會，設委員長一人，委員二人。委員長總理會務，委員則輔助委員長處理會務。分會之駐所，設一區內之一縣，設有分會之縣，其縣長即由分會委員兼任，因之分會之職員亦得兼領所在縣縣政府之職務。分會除一般職員外，仍得選派區內負有重望而能辦地方黨務及事務之人，爲分會參事。參事爲無給職，但得給以相當之車馬費。參事之職務，一方在於備分會委員長之諮詢，一方則因委員長之委託，赴各縣各鄉任指導或調查之事務。

黨政委員分會之職權，概括言之，約有下述各種：

一、督察區內各縣黨政機關及其所屬職員，並將各該員之工作成績呈報黨政委員會分別查明獎懲；
二、凡與職務有關之事件，得隨時提出建議於黨政委員會，並得出席黨政委員會各種會議，陳述意見，
三、對於有些事件，應於兼領內部早先處理，以爲屬縣之表率，並督促其辦理；
四、指揮區內之保安隊及保衛團；
五、各縣政府及各級黨部呈報省政府及省黨部之案件，應同時呈報所在地之分會查核。

黨政委員分會，於二十年十二月，因剿匪軍事結束，遂被裁撤。

第四項　安徽首席縣長制

安徽首席縣長制，創設於江西黨政委員分會裁撤以後，而於行政督察專員制度爲該省採行之後，即被裁撤。依照該制，安徽將全省各縣分隸十區，每區設置首席縣長一人，即以區內某縣縣長兼充。首席縣長之職權，幾與一般縣長相同而無何特異。至該省所分區數，及各區之轄縣，則如左述：

第一區——懷寧、桐城、潛山、太湖、望江、宿松；
第二區——蕪湖、當塗、繁昌、和縣、含山、無爲；

第三區——合肥、舒城、廬江、巢縣、全椒；
第四區——鳳陽、懷遠、定遠、壽縣、鳳台、滁縣、來安；
第五區——六安，英山、霍山、霍邱；
第六區——阜陽、穎上、太和、渦陽、蒙城、亳縣、
第七區——泗縣、五河、盱眙、靈璧、宿縣
第八區——貴池、青陽、銅陵、石埭、秋浦、東流；
第九區——宣城、南陵、涇縣、寧國、旌德、太平、廣德、郎溪；
第十區——歙縣、休寧、婺源、黟縣、祁門、績溪；

第五項　江蘇行政區監督制

江蘇行政區監督制，亦創設於黨政委員分會裁撤以後，而於行政督察專員制度採行後裁撤。復照該省制定之行政區監督署組織規程，該省將所屬各縣分隸十五個行政區，每區設置行政監督一人，簡任，並兼領區內首縣縣長。至於十五區之首縣，則為：鎮江、江寧、武進、吳縣、上海、松江、嘉定、南通、江都、泰興、睢寧、淮陰、東海、銅山及宿遷。行政區監督對于區內各縣行文用令，因之儼為縣上之機關。至其職權，則如左：

一、承省政府及主管廳之命，指揮轄區各縣；
二、撤銷或停止轄區各縣長違法或失當之命令或處分，但須呈報省政府及主管廳核准；
三、考核轄區各縣縣長成績，每三月為一小結，每一年為一總結，呈報省政府及主管廳分別獎懲；
四、因治安之需要，得節制調遣轄區各縣警察或保衛隊，
五、為推行政治，得召集轄區各縣縣長舉行行政會議。

第六項　浙江縣政督察專員制

浙江縣政督察專員制，亦係黨政委員分會裁撤以後設立，而於行政督察專員制度採行後裁撤。依照該省十一年五月三十一日之縣政督察專員章程，該省將所屬各縣劃隸於十二個區域，每區設縣政督察專員一人，簡任，由民政廳就區內選任才望兼備之縣長兼充。至於十二區之首縣，則為：杭縣，海寧、吳興、鄞縣、紹興、臨海、蘭谿、衢縣、建德、永嘉、麗水及龍泉等處。縣政督察專員對於區內各縣行文，亦用令；而其職權，則如左述。

（一）每三個月巡視區內各縣一周，並將巡視情形及各縣政治實況，呈報省政府；對於區內各縣，應行督促輔導之事項如左：

一、關於區內之行政計劃及其實施程序事項，縣政督察專員應參考國家及省行政之方針，召集縣長及其他關係機關團體，暨有學識之紳士，共同討論，擬定綱要，呈請省政府核定；

二、關於區內各縣正在進行之事項，縣政督察專員應分別考查其進行情形，加以督促與指導；

（二）每四個月召集區內縣長舉行行政會議，於必要時，得召集臨時會議，該項會議議決案，應呈請省政府核定；

（三）關於剿匪及治安事宜，經省政府特委，得調遣指揮區內各縣之軍警團隊；

（四）對於所屬區內各行政機關及人員，認為有應行獎懲者，可隨時詳敘事實密呈主管廳核辦。

第七項　江西區長官制

江西於黨政委員分會裁撤後，即採行區長官制度。該省將全省所屬各縣分隸於十三個行政區，每區設區長官一人，簡任，即以之兼任駐在地縣長。至於十三區區長官之駐在地，則為下述各縣：南昌、萍鄉、武寧、九

汪、鄱陽、上饒、臨川、宜黃、吉安、永新、贛縣、寧都及龍南等處。區長官之職權如左：

一、於省政府指揮監督之下，管理區內行政保安事宜；
二、指揮監督轄區內各縣保安團隊，水陸公安警察隊及保衛團隊；
三、考核轄區內各縣縣長之成績，每年分四期，每期三個月，年終為一總結，臚列事實，呈報省政府分別獎懲；遇有縣長瀆職時，隨時呈請省政府撤懲；
四、撤銷或停止轄區內各縣縣長違法或失當之命令與處分，但須分報主管廳處及省政府備案；
五、為推行政治起見，得召集轄區內各縣縣長，舉行行政會議；
六、呈薦秘書主任與保安主任並委任署員等。

第八項　新疆區行政長制

新疆區行政長制，乃中央政治會議第一八一次會議決議存留者。按十八年新疆省政府呈稱：一、新省幅員遼闊，和闐、克什阿山各地，距離省城五六千里不等，較內地有隔數省之遙，若無行政長官視察監督，於行政窒礙實多。二、新疆三面與蘇英接壤，沿邊各埠，皆駐有蘇英領事，外交向稱棘手，歷來以沿邊各區行政長兼任外交特派名義，與駐在地領事辦理交涉事宜，蘇英兩國久已認成慣例，認定各區行政長始有一切談判之權，若不變通設置，對外交涉將立行停頓，此為最大困難。三、新疆司法，因人才經費兩皆缺乏，各級法院尚未完成，為權宜計，暫以各縣政府兼理民刑訴訟，自不能不畀各區行政長以監督司法之權，用事救濟。請求國民政府准將各區行政長暫緩裁撤。國民政府遂將該案送經中央政治會議第一八一次會議議決：「新疆各區行政長准暫存留，」至今未廢。茲將各區轄境表列於左。

（一）迪化區——轄迪化、哈密、奇台、孚遠、阜康、吉昌、綏來、善鄯、鎮西、乾德、呼圖壁、木壘河等十二縣，及七角井設治局；行政長駐迪化。

（二）伊寧區——轄伊寧、精河、綏定、博樂、鞏留、霍果爾斯等六縣；行政長駐伊寧。

（三）塔城區——轄塔城、額敏、烏蘇、沙灣等四縣，及和什托洛蓋設治局；行政長駐塔城。

（四）阿山區——轄承化、布爾津、布倫托海，哈巴阿、吉木乃等五縣；行政長駐承化。

（五）焉耆區——轄焉耆、吐魯番、輪台，尉犁、且末、婼羌等六縣，及托克遜設治局；行政長駐焉耆。

（六）阿克蘇區——轄阿克蘇、柯坪、托克蘇、阿瓦提、烏什、溫宿、拜城、庫車、沙雅等九縣；行政長駐阿克蘇。

（七）喀什區——轄疏勒、疏附、巴楚、莎車　澤普、蒲犁、英吉、麥蓋提、葉爾羌、伽師等九縣，及烏魯克恰提設治局；行政長駐疏勒。

（八）和闐區——轄和闐、于闐、策勒、葉城、皮山、洛浦、墨玉等七縣，及麥蓋提設治局；行政長駐和闐。

第九項　雲南殖邊督辦公署

雲南殖邊督辦公署，亦爲省縣間之一種組織；惟其與前述各種組織略有不同者，即該公署僅關於殖邊事務，對於所轄各縣局有指揮監督之權；至於各該縣局之普通行政，仍歸該省民政廳直接管理而不受公署之支配。按雲南與越南緬甸接壤，邊務至爲重要，道制未裁之先，邊務則由道尹督同辦理。當以道尹仍有兼理其他民政之責，已有不能顧之勢。廢道以後，爲謀徹底解決計，該省乃於十八年十一月，於騰衝成立第一殖邊督辦公署，於寧洱成立第二殖邊督辦公署，監督沿邊各屬，辦理邊務事項。十九年九月，雲南省政府將殖邊督辦公署暫行章程並設置理由，咨請內政部查照。內政部復經由行政院及國民政府，轉奉中央政治會議決議准設置。茲將殖邊督辦公署之轄區組織及職權述之於後。

第一、殖邊督辦公署轄區，計有：騰衝、中甸、龍陵、維西、蘭坪、鎮康、麗江、劍川、雲龍、保山、永平、順寧等十二縣；德欽、貢山、福貢、碧江、瀘水、盈江、蓮山、隴川、潞西、瑞麗等縣設治局。第二、殖

邊督辦公署轄，計有：寧洱、思茅、景谷、景東、緬寧、雙江、瀾滄、車里、南嶠、佛海、鎮越、六順、江城等十三縣；寧江、猛丁兩設治局。

殖邊督辦公署，設督辦一員，會辦一員，由省政府任命。秘書一員，科長三員，一等科員三員，二等三等科員各六員，視察員技術員各若干員，由督辦遴員呈請省政府委任。僱員若干人，由督辦酌用。殖邊督辦公署直隸於省政府，其職權，計有：一、掌管關於界務、墾殖、防守、以及邊地之交通、實業、文化、教育、衛生等事項。二、督辦關於殖邊事務，對於所轄各縣局長官，得命令指揮之，並有考核呈請省政府獎懲之權。三、督辦於必要時，對邊境各縣局之常備團隊，得指揮之。四、邊境發生非常緊急時，督辦得逕行處理，仍一面呈請省政府查核。殖邊督辦公署行政經費，由督辦擬具預算，呈請省政府核定，由省庫支給；事業費，則於興辦某種事業時，由督辦擬專案，呈請省政府核定籌給。

第三節　行政督察專員制

第一項　泛論

一　行政督察專員制度之由來　行政督察專員制度之創設，直接導源於安徽首席縣長制，江蘇行政區監督制，浙江縣政督察專員制及江西行政區長官制；而間接導源於江西黨政委員分會制。蓋在江西黨政委員分會制度被裁以後，安徽等省即因剿匪當局之敦促，依據黨政委員分會之精神，分別設立上述各種制度。其中除安徽首席縣長制無背法令且係臨時性質經內政部准予備案外；其餘，江蘇等省制度，皆有變更地方制度之嫌，是以各該省於各請內政部備案時，內政部即曾經由行政院，將各該省關係章則送請立法院核議。立法院當以各該制度違背當時法令，遂予拒絕通過。惟當時各省之此項組織均已成立，而非立法院拒絕通過即能廢止。內政部爲謀適合實地計，乃在不破壞省縣二級制之原則下，擬定各省行政督察專員暫行條例，（四）呈奉行政院，於二十一年八月六日修正公佈，以劃一各省此類機關之組織。同年同月，豫鄂皖剿匪總司令部亦頒佈剿匪區內各省行

政督察專員公署組織條例（五）通令施行，行政督察專員之制度遂確立。

綜上所述可知，行政督察專員制度之創立，實屬臨時性質，而內政部所擬條例。且為明文之規定；惟事實演變，至於今日，不但各省採行此制者日多一日，且該制度之基礎亦日趨穩固，幾成為省縣間之一級政府矣。

二　行政督察專員制確立後之演變　行政督察專員制度之確立，始於二十一年八月行政院之各省行政督察專員暫行條例，及豫、鄂、皖三省剿匪總司令部之剿匪區內各省行政督察專員公署組織條例。而行政督察專員成立後之演變，則可分為二期述之。二十一年八月行政督察專員制度確立後，至二十五年十月行政院第二次頒布行政督察專員公署組織暫行條例止，為第一期。第一期內，是為二十一年八月行政院之第一次條例與豫、鄂、皖三省剿匪總司令部之條例並行時期。即行政院條例於剿匪區域以外之省分施行，而總司令部條例於剿匪區域以內施行。二十五年十月行政院第二次條例布後，前此之行政院條例及總司令部條例均被廢止，而專員制度亦由兩個不同系統變而俱受一條例之規定，是即吾人所謂之第二期。

三　行政督察專員設置之目的　關於設置專員之目的，不但行政院第一次條例之規定，與剿匪總司令部之條例不同；即行政院第二次條例之規定亦與第一次條例不同，查行政院頒布第一次條例時，一方江蘇、浙江等省設有吾人前節所述之各種制度，一方立法院對於各該制度之設備則不予以通過；行政院為謀適應實際及維持中央法制計，乃於不違反省縣二級制之原則下制定第一次條例。行政院制定第一次條例之初，既須顧及上述各點，因之其於專員設置之目的，則規定為「省政府在離省會過遠地方，因有特種事件發生，（如剿匪清鄉等事，）得指定某某等縣為特定區域，臨時設置督察專員；於不牴觸中央法令範圍內，補助省政府督察該特種區域內地方行政。」該條例仍規定：「行政督察專員於某項特種事件辦理完竣後，即撤廢之。」可知行政督察專員為辦理特種事務之特種機關，且其性質僅為臨時之設置而非永遠之定制。

剿匪總司令部條例對於專員設置目的之規定，則為：「……整飭吏治，增進行政效率，以便澈底清鄉及辦理善後……，」是總部之條例並未明定專員制度為臨時性質，惟該條例所規定之專員職務，有勦匪清鄉及匪區

善後事宜等項，而各該項事件俱皆具有臨時性質，可知卽在總部條例之下，專員未必爲常設之制度亦甚明顯。

二十五年十月，行政院第二次條例頒布，對於專員設置之目的亦有規定。該條例第一條謂：「行政院爲整頓吏治，綏靖地方，增進行政效率起見，得令各省劃定行政督察區，設置行政督察專員公署，爲省政府之輔助機關。」第二次條例規定之特點，在於盡删第一次條例關於專員制度臨時性之規定。蓋自第一次條例頒布以後，各省每因辦理特殊事務，時有援以採行專員制度者，而其設置區域，亦每遵照條例規定僅於必要地點，並不普及省內，如江蘇因辦理勦匪清鄉事宜而設江北各區專員及河北因辦理平東平北一帶戰事善後事宜而設灤榆薊密二區專員，卽其顯例。及後，特殊事務辦理完竣，各處所設專員，本應依照條例從事裁撤，惟實地情形，各省不但將應行裁撤之專員不予裁撤反於條例規定無須設置專員之地設置專員，如江蘇等省是。蓋江蘇之設置江北各區專員，本爲辦理淸鄉及勦匪事宜，嗣後各該事宜辦理完竣，江北專員依然未裁；不僅如此，且將專員制度推行於無特殊事務待辦之江南各地。以此本爲辦理特殊事務而設置之專員制度，至是已變爲辦理正常事務之機關。行政院第二次條例删除專員制度臨時性質之規定，蓋在謀切乎實際情形而給今日一般專員以法律之地位。

四　行政督察專員設置之程序　關於設置行政督察專員應遵之程序，行政院第一次條例與第二次條例暨勦匪總司令部條例之規定，雖有詳略之不同，要皆加以明文規定。依照總司令部條例規定，各省行政督剿區域之劃定，專員公署之所在，均由該部按照各省面積，地形，戶口，交通及經濟狀況暨人民習慣，以命令定之。行政院第一次條例及第二次條例之規定，大體相同，而以第二次條例較爲詳盡。依照該條例規定，行政區域之劃定，及專員公署之所在，均由所在省之省政府決定；惟省政府於劃定行政督察區設置行政督察專員公署時，應開明行政督察區名稱，設置次第，區劃情形，管轄縣市及行政督察專員公署駐在地點，繪具詳細圖說，咨請內政部轉呈行政院核定，並呈報國民政府備案。其行政督察專員並非一次設置者，其分次設置之初，亦應遵照上述辦法辦理。又條例頒布時已經設置行政督察專員之省，並應補行呈報手續。至行政督察區或督察專員名稱之

訂定，總司令部條例並無規定。行政院第一次條例規定應名爲某某省某某等縣行政督察專員或行政督察區。第二次條例則規定以數字定之，即謂第一區第二區……是。行政督察區非同時設置時，該條例仍規定以設置之先後定其次第。

五　行政督察專員公署之等級　行政督察專員公署，於專員制度演變之第一期內，本無等級之可言，而各該專員公署之經費，皆由省政府核定撥給。二十五年十月，行政院第二次條例頒布，同月，內政部續有行政督察專員公署辦事通則，（六）專員公署遂有等級之分。依照部頒通則，專員公署計分甲乙丙三等，除不兼任駐在地縣長之專員公署，應作爲丙等外，其餘則由該管省政府斟酌各該行政督察區實地情形定之。專員公署因其等級不同，其經費以及設官亦互異。行政督察專員制度之由來以及種種關係問題，略如右述；茲再將專員公署之組織以及專員之職權分項述之於後。

第二項　行政督察專員公署之組織

第一目　行政督察專員

行政督察專員公署，設行政督察專員一人，依照行政院第二次條例規定，專員承省政府之命，執行法令，並監督指導暨統籌轄區內各縣市行政。關於行政督察專員之任命方法，以及待遇，總司令部與行政院各條例之規定，均不相同。依照總司令部條例規定，行政專員由該部委派，簡任待遇，並由所在省省政府加委兼任駐在縣之縣長。行政院第一次條例規定，行政督察專員，由省政府就本督察區域內各縣縣長中指定一人兼任，並咨報內政部轉呈行政院備案，惟行政督察專員亦非任何縣長均可兼任，依照該條例規定，能兼任督察專員之縣長，以經內政部銓敍部審核合格轉呈國民政府正式任命者爲限；以是，省政府所派之代理縣長，或未經正式任命手續之縣長，依法不能兼任行政督察專員。至於專員之待遇，該條例規定，以當原兼縣長之薪俸爲原則，必要時，經省政府委員會之議決，得支簡任初級俸。觀上所述，可知在總司令部及行政院第一次條例之中，亦無

吾人所謂專員制度演進之第一期內，專員應由轄區某縣縣長兼任，仍屬縣長，惟當時實地情形，則亦不無出入之處，如江蘇各區行政專員多不兼任縣長是。

行政院第二次條例，關於專員之任命及待遇，則規定：專員由行政院或內政部長提出呈請國民政府簡派（七）；在剿匪或其他特殊事件尚未辦理完竣之省，其提出專員人選，得徵求軍事委員會之意見。至於專員兼任縣長問題，該條例規定，專員除有特殊情形者外，應兼任駐在地之縣長。

行政督察專員，雖由行政院或內政部部長提出人選，呈請國民政府任命；然行政院或內政部部長之提出權命，亦非毫無限制。依照例條規定，行政院或內政部部長提出之人選，應以審查合格之人員為限。至於何項人員即為合格，依照二十五年十月十五日行政院頒布之行政院審查行政督察專員人選暫行辦法（註八）規定，凡年在三十歲以上有左列資格之一者，始能充任專員：

一、曾任政務官一年以上者；

二、現任簡任官或曾任簡任官一年以上者；

三、對黨國有特殊勳勞，或致力國民革命十年以上，而有行政經驗者；

四、曾任縣長三年以上，或最高級薦任官四年以上，辦事著有成績者；

五、曾任教育部立案之大學教授二年以上，副教授或講師三年以上，於地方行政素有研究者。

凡有左列各款事實之一者，不得任為行政督察專員

一、褫奪公權，尚未復權者；

二、受懲戒處分，在停止任用期間者；

三、曾因贓私處罰有案者；

四、虧空公款，尚未清償者；

五、吸用鴉片或烈性毒品者；

六、體質孱弱或年力衰頹，不勝繁劇者。

至於是否合格，則應經審查。被審查人之提出，依照辦法規定，軍事委員會內政部及各省政府，得就具有上述積極資格之一者，開具詳細履歷，附加考語，連同證明文件，體格檢查證明書，及本人三寸半身像片二張，備文送請行政院交付審查。至具有積極資格之個人，依照辦法規定，亦能呈實詳細履歷，證明文件，體格檢查證明書，及本人二寸半身像片二張，逕請行政院交付審查。凡經審查合格之人員，准以行政督察專員存記候用。

審查工作，由行政督察專員資格審查委員會擔任。依照二十五年十月十五日行政院頒之行政督察專員資格審查委員會規則(九)規定，審查委員會附設行政院內，以主任委員一人，委員四人至六人組織之。主任委員由內政部長充任，其餘委員由行政院長就行政院及內政部高級職員中遴派。至審查方法，依照規則規定，委員會接到送請審查資格人員之文件後，應即依據行政院審查行政督察專員人選暫行辦法規定資格審查，除經歷年資格等項應請證明文件審查外，關於特殊著作，並得聘請專門人員從事審查；於必要時，委員會仍得通知被審查人到會，面加考詢。委員會審查完竣後，應將審查結果報告於行政院院長，其合格人員，即由行政院存記候用。各省行政督察專員出缺時，即由行政院就存記候用人員中遴選，提出行政院會議通過，呈請國民政府簡派。

第二目　行政督察專員之僚屬

關於行政督察專員之僚屬，在專員制度演變之第一期內，以法定專員必需兼任所轄一縣縣長之故，因之該期諸條例對於專員公署內部之組織，或則規定不設專署而於所領縣政府內附設辦事處，或則雖設專署然令專署兼理所領之縣事務。是以在此期內，專員公署所設人員，除所領之縣縣政府職員外，雖亦有為專員公署特設之官，然其數目究屬不多。茲將該期諸條例關於專員公署內部組織之規定，約略述之於後。

剿匪總司令部條例規定，行政督察專員公署設秘書一人，薦任待遇，由行政督察專員呈請總司令部委任。

署員四人，事務六人，均由專員委任；分呈總司令部省政府及知照民政廳保安處備案。專員公署職員，分別兼理專員兼領之縣政府事務，不另支薪，惟依該部二十一年九月所頒布之剿匪區內行政督察專員公署辦事通則，（一〇）規定，凡行政督察專員駐在地之縣政府祕書及其所屬各局各科，均暫撤銷，由專員公署接收合併管理。至於專員公署之內部組織，除祕書外，並設四科。各科科長科員，由署員及事務員分別充任。以一專員公署，並兼理一縣之事務；決非條例所設一祕書，四署員，及六事務員所能勝任；因之，當時剿匪區內各專員公署之設員分職，大體上雖依照總司令部條例之規定，然亦不無出入之處。如安徽第八區行政督察專員公署，設祕書一人，科長四人（第一科科長由祕書兼任，）科員十六人；此外更有管卷員，書記暨管理稅收人員等等，仍不在內是。上述人員之外，總司令部條例仍規定，專員公署得聘請區內負有時譽及能辦地方事務之人員為公署參事。參事之員額，條例定為五人至九人。參事為無給職，但因事實之必要，得酌給伕馬費。其職務，則在參贊署務或受專員之委託，分赴各縣各鄉實行調查或指導工作。參事之設置，乃該條例之特色，不但行政院第二次條例無是項人員之設置，即與該條例同時施行之行政院第一次條例，亦無同類人員。

至於秘書及公署以內各科之職掌，依照剿匪區內行政督察專員公署辦事通則規定。祕書掌理機要事項，撰擬文稿，稽核署內職員勤惰，專員特別交辦事件，及各項會議事宜。第一科掌理印信典守，文件收發、繕校、保存，公署人員任免及區內縣市長暨所屬員兵升降調遣登記，報告表冊等等事項。第二科掌理保甲、保衛團、民衆自衛組織等事項。第三科掌理各項稅捐之徵收及其他財務事項。第四科掌理工程、土地、農村合作及教育體育等事項。

二十一年八月行政院第一次條例，關於專員公署之組織則規定：專員並不設獨立官署，僅於所領縣政府內附設辦事處，置秘書一人，事務員二人，及書記二人，助理一切文件及應行事宜。祕書由專員遴選合格人員，呈請民政廳委派，必要時，准以薦任待遇。事務員及書記，均由專員自行委任，而呈報省政府及民政廳備案。專員辦事處，依照條例規定，仍得於所轄區內流動設置。惟當時實地情形，各省專員公署之組織，不但有與上

遞規定相互出入，且有反乎規定而設有龐大組織之獨立官署者。

行政院第二次條例，關於專員公署之組織則規定：專員公署設秘書一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府咨由內政部轉請薦任。科長二人至四人，視察一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府委任，准以薦任待遇。技士一人或二人。科員一人至四人，事務員三人至六人，均由專員委任，呈報省政府備案。此外，因事實之必要，專員公署仍得酌用雇員。又依該條例規定，行政督察專員，除因特殊情形者外，應兼任所在地之縣長；專員公署並應與駐在縣縣政府合署辦公；因之專員公署之職員，於專員兼任所在縣縣長時，亦應兼理縣政府事務，不另支薪。

二十五年十月二十日，內政部頒布行政督察專員公署辦事通則，對於專員公署之內部組織，規定較詳。依照該通則規定，專員公署設秘書室，由秘書主持，秉承專員，掌理文書，會計，庶務，及不屬於各科之事項。至於公署之分科，則因專員是否兼任縣長而多寡不同。兼任縣長之專員公署，分設三科或四科。其分設四科者，以第一科掌民政事項，第二科掌理財政事項，第三科掌理教育事項，第四科掌理建設事項。其僅分三科者，各科之職掌，由專員就民政財政教育建設各事項酌量分配。不兼縣長之專員公署，該通則規定，僅能設置二科；至各科之職掌，亦由專員按照上述四項事務，妥為分配。該通則仍規定：秘書室及各科得分股辦事。

第三目　區保安司令部

關係行政督察專員之條例，除二十一年八月行政院第一次條例外，莫不規定：行政督察專員同時兼任該區保安司令，區保安司令部，即專員藉之行使其保安司令職權之機關。依照剿匪總司令部條例規定，行政督察專員，兼任該區保安司令，承保安處長之命，管轄指揮該區各縣之保安隊，保衛團，水陸公安警察隊，及一切武裝之自衛民衆組織；但此項團隊，依該省現行章制，如尚未劃歸保安處而仍屬民政廳主管者，應秉承民政廳長之命辦理。該條例並規定，專員公署設區保安副司令一人，由專員呈請全省保安處長審定，轉呈總司令部委任，

承專員之命，襄助處理關於之管轄，指揮及一切保安事務。設參謀一人，副官二人，由專員專呈保安處長委任後，分呈省政府及總司令部備案，承長官之命，助理應辦之保安事務。

行政院前一次條例，雖未規定專員應行兼任保安司令；然該條例第十一條則曰：行政督察專員因維持治安之需要，對於本督察區域內所屬縣市之警察保衛團，得節制調遣之。是幾將保安司令所有之職權，完全授之督察專員，其與其他條例不同者，僅未採用保安司令之名目。

綜上所述，可知專員制度演變第一期內之各項條例，或則未立保安司令名目，或則單設保安司令而無保安司令部之機關；惟當時實地狀況，各省專員公署亦有設置區保安司令部者。

至於設有區保安司令一官，同時又設區保安司令部者，則自二十五年十月行政院第二次條例始。依照該條例規定，行政督察專員，除有特殊情形者外，應兼任該區保安司令，對於轄區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衛之民衆組織，有指揮監督之權。至於區保安司令部之組織，條例規定另由法令規定。二十五年十月二十四日，該院遂又公布修正區保安司令部組織暫行條例，（一一），規定區保安司令部之組織如下。區保安司令部設區保安司令一人，除有特殊情形者外，由行政督察專員兼任。區保安司令行政督察專員兼任時，司令部與專員公署合署辦公。區保安司令部設副司令一人，參謀一人或二人，均由省政府就合格軍官提請內政軍政兩部轉送軍事委員會審查後，函由行政院呈請任命，（一二）。副官二人，軍法助理員一人，辦事員一人至四人，書記二人，由區保安司令就合格人員委任，呈報省政府備案，士兵若干人，由區保安司令募補，區保安司令總理該部事務，監督所屬職員，副司令補助司令處理事務，司令因事故不能執行職務時，由副司令代理。參謀副官、軍法助理員、辦事員、書記，承長官之命，分別辦理主管事務。

第四目　戰時行政督察專員公署及區保安司令部之合併組織

三十年十月二日，行政院公布戰時各省行政，督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法，（一三）

規定各省省政府爲適應戰時需要，幷經行政院核准，依該辦法之規定，將行政督察專員公署暨區保安司令部合併組織，其名稱定爲某省某區行政督察專員兼區保安司令公署。設專員兼司令一人，承省政府主席兼全省保安司令之命，督察指導轄區行政暨指揮團隊綏靖地方事宜。所有對外行文，均以專員兼區保安司令名義行之。設上校區副司令一人，輔佐專員兼司令，辦理本區綏靖事項執行參謀主任職權。凡有關軍事文件，均由區副司令副署。

公署內部之組織，設秘書一人，薦任，綜核文稿指導各科辦理行政事務及主辦不屬於各科事務。科長二至三人，分掌關於轄區民政財政經濟教育建設事項，其職掌酌量科數分配之。另設視察、技士、技佐、科員、中少校參謀、同少校軍法助理員、上中尉副官、會計員及辦事員等人員。此項合併組織之編制及經費之支配，由省政府分咨內政軍政兩部轉呈行政院核定之。

第三項　行政督察專員之職權

行政督察專員之職權，概與省政府及國民政府成立以前之道官署相仿，而多屬監督性質。惟在專員制度之下，依照前項所述，專員每皆兼任轄區一縣縣長；是專員除監督性質之職權外，更有一種表率或倡導性質之職權。關於專員之此項職權，行政院第一次條例及第二次條例皆無具體規定，惟各該條例或則規定專員應由縣長兼任，或則規定應以縣長兼任爲原則，是專員表率倡導之職權，已然概括於其中。

剿匪總司令部條例，雖亦明定專員應行兼任縣長，然爲隆重專員倡導之作用計，特於條例中規定：「行政督察專員，應遵照現行法令，首先舉辦各項急應推行之要政，以爲轄區各縣市之倡，並督促各縣之實施。」頒發該條例之訓令復曰：「每一省內，欲物色數十或百餘之縣長，實屬不易，而訪求十餘人或數人之精幹專員，尚有可能。然後藉專員之躬行振導，使所屬縣長，賢者愈奮而加勉，庸者望風而有爲，庶幾砥礪事功，轉移風氣，得以形成澄清吏治，剷除匪患之重要樞紐；……」尤足見專員倡導職權之重要。專員倡導性質之職權既如右

述，玆將監督性質之職分段述之於後。

一　頒布區單行規程權　關於專員之此項職權，行政院第一次條例及三省剿匪總司令部條例並無明文規定。行政院第二次條例規定：行政督察專員公署爲籌劃轄區內各縣市地方行政起見，於不牴觸中央及省之法令範圍內，得訂立單行規則或辦法。惟專員頒布單行規程時，應呈報省政府轉報行政院及主管部會署備案；又關於限制人民自由，增加人民負擔，及變更組織或預算之規程，非經依法核准不得執行。

二　審核區內縣市單行規程及撤銷縣市之非法或不當處分權　審查區內縣、市法規之職權，行政院第一次條例及三省剿匪總司令部條例均無明文規定。其定之於明文者則自行政院第二次條例始。至於專員之撤銷或停止所轄縣、市不當或違法之處分與命令權，除行政院第一次條例外，其餘條例皆有明文。三省剿匪總司令部條例規定：行政督察專員對於區內縣長之命令或處分，認爲違法或失當時，得命令停止或撤銷之，並應呈報總司令部及省政府，知照主管廳處查核。行政院第二　條例規定：行政督察專員，對於轄區內各縣市長之命令或處分，認爲違法或失當，不及呈報省政府核辦時，得以命令撤銷或糾正之，但仍須補報省政府查核。

三　考核轄區各縣市行政人員之成績而定其獎懲權　關於行政督察專員之此項職權，歷次關係專員公署組織之條例，皆有明文規定。行政院第一次條例規定，行政督察專員，對於本督察區內各縣市政府行政人員，認爲有應行獎懲之必要時，得隨時開明事由，密報省府及主管廳核辦。剿匪總司令部條例則規定，行政督察專員，有隨時考核轄區各縣市長，及其所屬員兵成績之權　每三個月一次，半年總核一次，臚列事實，呈報總司令部及省政府，知照主管廳處，分別獎懲或爲其他之必要處分；所屬縣長如有瀆職行爲，應隨時密呈總司令部及省政府，知照民政廳撤懲；此外如遇有緊急處分之必要時，專員並得先行派員代理。

行政院第二次條例，關於此項職權之規定爲：行政督察專員，對於轄區內各縣市長及所屬工作人員成績，應每年舉行考核一次，擬定獎懲意見，呈報省政府；如所屬各縣，市長有違法失職行爲，應隨時密呈省政府核辦。至成績考核之方法，依照二十五年十月二十日內政部公布之行政督察專員公署辦事通則規定，專員考核轄

區內各縣、市長成績，應按照各該縣市本年度行政計劃或施政方案，及其進行程序，與預算情形，並參酌各縣、市地方環境，與事務性質之繁簡難易行之，並將考核情形，附具意見，密呈該管省政府核辦。

四　召集行政會議之權　行政督察專員，為統籌區內行政計，有召集行政會議之權。關係專員公署組織條例，關於專員之統籌行政權，有定之於明文者。如行政院第二次條例，即於第三條中明定專員此項職權，皆於該條說明之中，則曰『專員兼轄數縣，應以統籌各縣市行政為其最重要之職責，故規定條文，俾知統籌與監督指導並重，』是。有雖不明白規定，而採行某項制度，其結果足以達到統籌之目的者。如行政院第一次條例及總司令部條例，雖未明白規定統籌區內行政為專員之職責，然該二條例均皆設有行政會議制度，其結果亦足以達到統籌之目的是。觀上所述，可知行政會議關係專員職權之行使。茲特依據各該條例之規定，敘述該會議之大略於後。

行政會議之會員，各條例之規定雖有不同；然其主要分子，厥為行政督察專員，專員公署秘書科長轄區以內縣、市行政長官及其所屬局長或科長。此外各該條例仍規定：有些人員，如各縣、市辦理地方自治事業或保安人員，及地方團體代表與負有聲望並熱心公益者等等，經專員之邀請，亦得列席會議。至於會議事項，主要係在討論區內縣市應行興革事項，確定行政計劃方案等等。行政會議議案，行政院第一次條例規定，應呈報省政府及主管廳核定施行。剿匪總司令部條例規定，應呈報總司令部及省政府查核。行政院第二次條例規定，應呈報省政府查核，並由省政府分別呈咨行政院及主管部會署查核。

五　監督區內縣市財政權　專員之此項職權，行政院第一次條例及剿匪總司令部條例均無規定。推國民政府軍事委員會委員長南昌行營，曾於二十三年二月二十日之訓令，及二十三年七月頒行之各省行政督察專員職員系統劃分辦法（一四）中，為之規定。依照二十三年二月訓令中規定，各縣地方財政收支實況，應按月冊報該管行政督察專員查核。至二十三年七月之各省行政督察專員職責系統劃分辦法，除規定各縣地方財政收支之實況，各縣政府應按月冊報該管專員公署查核外，仍規定各縣應編之預算決算，及預算所列預備費之動支，

暨一切附設機關之辦法，各縣政府除依剿匪區內整理縣地方財政章程之規定，逕呈省政府核辦外，並應分呈該管專員公署備查；專員如認為有應分別准駁或修正者，得申具意見，逕呈陳明省政府，以備主管廳處審核之參酌。

行政院第二次條例，則規定，專員有審核轄區內各縣市地方預算之權。而二十五年十月內政部所頒佈之行政督察專員公署辦事通則，則將此行營所頒各省行政督察專員職責系統劃分辦法之規定，並行載入；即各縣市應編之預算、決算，及預算中所列預備費之動支，暨一切財政整理之辦法，各該縣、市政府，除依法令規定逕呈省政府核辦外，並應分呈該管專員查核，專員如認為有應分別准駁或修正時，應即陳明意見，呈請省政府參酌。至各縣市地方財政收支實況，各該縣市政府亦應按月册報該管專員查核。

六　軍事權　關於行政督察專員之此項職權，行政院第一次條例雖無區保安司令之設置，然規定：行政督察專員因維持治安之需要，對於本督察區域內，各縣市之警察保衞團得節制調遣之，是專員之具有軍權，殆無疑義。剿匪總司令部條例及行政院第二次條例，均設有區保安司令之制度，因而在各該條例之下，專員之軍權更為具體。依照剿匪總司令部例條規定，行政督察專員兼任該區保安司令，承全省保安處長之命，管轄指揮該區各縣之保安隊，保衞團，水陸公安警察隊，及一切武裝自衞之民衆組織；但此項團隊，依該省現行章制，如尚未劃歸保安處而仍屬民政廳主管者，應秉承民政廳長辦理。此外該條例仍規定，大軍清剿區內之匪共時，行政督察專員應督同管區內各縣長，共受剿匪高級將領指揮，並力協助。匪共敗退或小股潰伏區內，實行清鄉時，現駐在區之軍隊，應受行政督察專員之指導，或由高級將領就近指撥兵力之一部，逕由專員指揮。區內各縣清鄉共需之兵力，亦得由專員秋請總司令部撥定，暫受專員之指導或指揮。

行政院第二次條例，亦設有區保安司令之制度，除有特殊情形者外，且令專員兼充，至於區保安令之職權，依照該條例及二十五年十月二十四日修正區保安司令部組織暫行條例之規定，係在指揮監督區內各縣市之保安團隊，水陸公安警察，及一切武裝自衞之民衆組織，暨掌理其他有關軍務事項。

三十年十月公佈戰時各省行政督察專員公署及區保安司令部合併組織暫行辦法以後，專員兼司令，成爲法定之事實，賦有指揮團隊綏靖地方事宜之權力，其軍事權更無可疑。

七、出巡　關係專員公署組織各條例，爲使專員得以充分行使其監督權計，皆定有出巡制度。惟出巡雖爲各該條例所規定；然行政院第一次條例僅規定，專員應定期輪流巡視本督察區域內各縣市政府之工作狀況，而未將巡視之期間具體定出。剿匪總司令部條例及行政院第二次條例，對於出巡之期間，皆有明白規定，惟其規定之內容則又不同。前者定爲每三個月內應輪流親赴轄區及縣市巡視一週，後者定爲每半年輪流巡視轄區內各縣一週。專員出巡之結果，依照各該條之規定，應分別呈報上級機關查核。出巡方法，各該條例均規定適用各省民政廳長巡視章程之規定。出巡費用，依照國內出差旅費規則支給，不准接受地方供應。專員出巡時，依照行政院第一次條例規定，其原領縣長職務，應呈准省政府及民政廳，派本縣縣政府秘書或科長代理。至專員本身之職務，該條例並未規定代理辦法。剿匪總司令部條例及行政院第二次條例，亦皆無代理規定。惟二十一年總司令部頒行之剿匪區內行政督察專員公署辦事通則規定，由秘書及保安副司令，分別代理其職務。內政部二十五年通則規定，得由秘書或科長代行其職務，並須呈報省政查核備案。

八　視察　行政院第一次條例及剿匪總司令部條例，對於視察均無規定；其有明文規定者，則自行政院第二次條例始。依照該條例規定，行政督察專員公署設視察一人，由專員遴選合格人員，呈請省政府委任，准以薦任待遇。又依內政部二十五年十月二十日頒布之行政督察專員公署辦事通則規定，視察秉承專員，考察轄區內各縣市地方政務，及自治推行狀況。

九　兼辦軍法權　行政督察專員兼任軍法官，始於二十四年七月南昌行營公布之各省行政督察專員兼任本行營軍法官暫行條例。二十五年三月軍事委員會復公布各省行政督察專員及縣長兼辦軍法事務暫行辦法及各省縣長兼軍事機關代核軍法案件暫行辦法。（一五）凡歸軍法機關審判之案件，得由軍事委員會加委剿匪區域之行政督察專員及縣長暨剿匪區域以外各省設置之行政督察專員兼任行營軍法官辦理之。但此項委任，得隨時撤消。兼

軍法官對於（一）現役軍人犯刑法或懲罰法令者，（二）非軍人在剿匪區域犯軍事法令者，（三）犯危害民國緊急治罪法者，（四）犯剿匪期內審理盜匪案件暫行辦法者，（五）犯修正勦匪區內懲治土豪劣紳條例者，（六）犯禁烟禁毒各種法令者，（七）其他依法令應歸軍法機關審判者，有視察審判之權。（但第三款案件，以業經授權者為限）。但凡設有其他軍法機關者，由最先受理之機關審判。二十七年五月，由軍事委員會將上述暫行辦法修正為縣長及地方行政長官兼理軍法暫行辦法及各省最高級軍事機關代核軍法案件暫行辦法。（一六）依其規定，凡依法令應歸軍法審判之案件，得由縣長或地方行政長官兼理。但中央最高軍事機關對於此類兼理之軍法案件，得隨時提審，派員蒞審及移轉管轄。其設有其他軍法機關者，由最先受理案件之機關審判。惟設有衛戍警備或戒嚴司令部之區域，凡與軍事或治安有關之軍法案件，不問受理先後，均送由衛戍戒嚴司令部審判。

對於戰區省份，二十八年三月，軍事委員會復頒行戰區行政督察專員及區保安司令兼任軍法執行總監部督察官服務規則。（一七）依此項服務規則之規定，軍事委員會得委派各戰區之行政督察專員或區保安司令兼任軍法執行總監部督察官，受軍法執行總監及戰區司令長官之命，並受戰區軍法執行監之命，執行下列任務：（一）發覺有違犯戰時軍律及其他有關軍事法令之罪嫌者，應立予檢舉，密報軍法執行總監部核辦。如認為情勢迫切有緊急處置之必要時，得立予逮捕。（二）發覺有違犯軍風紀者，如情節輕微，得逕予糾正，事後呈報軍法執行總監部備查；其情節重大者，須呈報軍法執行總監部核辦。（三）對於執行公務工作不力有影響抗戰效能之虞者，隨時詳列事實，密報軍法執行總監部核辦。兼任督察軍法官無審判權。依上述（一）項逮捕之人犯，應於二十四小時內解送有權審判機關依法審理並隨時呈報軍法執行總監部備查。

註（一）見二年一月九日政府公報。
（二）見三年五月二十四日政府公報。

（三）見二年三月二十九日政府公報。

（四）見二十二年立法院輯中華民國法規彙編第二類。

（五）同上。

（六）見二十五年十月份內政公報。

（七）行政院第二次條例規定，專員由行政院或內政部部長提出，呈請國民政府簡派，；經該院審查行政督察專員人選暫行辦法，則又規定：行政督察專員由行政院就存記候用人員中遴選，提出行政院會議通過呈請國民政府簡派，是前後規定不無不妥之處：衡諸一般當理，卻使內政部呈請任官，亦當經由行政院，是第二次條例中「或內政部部長」不如刪去反較妥當也。

（八）見二一七九期國民政府公報。

（九）見二一七九期國民政府公報。

（一〇）見二十三年立法院輯中華民國法規彙編第三編。

（一一）見二一八八期國民政府公報。

（一二）部司令之敍上校者，依照條例規定，得轉請簡派。

（一三）行政院公報渝四卷二〇號。

（一四）見二十三年立法院輯中華民國法規彙編第三編。

（一五）見二十三年立法院輯中華民國法規彙編第三編。

（一六）均（二五、一二、一八）公布，中華民國法規大全補編頁一九六——一九八。

（一七）（二七、五、一五）見中央戰時法規彙編上册軍事類頁二二五七。

第三篇　縣制

第一章　縣組織法規沿革

第一節　清末之縣組織法規

民初因國體改革，百端待理，中央方致力於中央官制，對於地方官制則未遑制定，於是各省率自爲政，對於縣之組織及行政長官之名稱，皆不一致，然大體皆沿清末之制，茲述清末之制如下：

第一項　各省官制通則

清代縣之組織，光緒三十三年以前，多沿明制，茲不具述，三十三年始有新官制之規定，茲略述其梗概如次：

光緒三十三年五月二十七日，總核官制大臣曾擬定各省官制通則（一）以爲憲政萌始，依此通則之規定，縣之直接上級機關爲府，爲直隸州，縣設知縣一人，下設警務長一人，視學員一人，勸業員一人，典獄員一人，主計員一人。知縣爲縣中之最高行政長官，處理縣境內之各項行政。警務長掌縣中之消防、戶籍、巡警、營繕及衛生等事項，其下有區官掌區內之巡警事務（二）。視學員掌縣中之教育（三）。勸業員掌縣中之農工商及交通事項。監獄員掌監獄事項。主計員掌財務以管收稅，惟此職並不與以上諸職員同時並設而以「聽候縣官俸公費確有定數，實行支給並將從前平餘名目一律刪除後」爲設立之條件。

以上諸職於地小事簡之縣則不備設，一人可兼二職，惟警務長及視學員則不得以他員兼任，亦不得兼任他職。此外更設文廟奉祀官一人由原設教職酌量改用。對於縣議事會董事會（四）審判廳（五）亦有分期設立之規定。

按各省官制通則據當時原議僅擬從東三省及直隸、江蘇兩省先行舉辦，其他各省，雖有陸續改革者，然亦不過照原有定增刪一二而已。

第二項　府廳州縣地方自治章程

宣統元年十二月二十七日更頒布府廳州縣地方自治章程（六）此章程為當時民政部所擬，經憲政編查館改訂。此實為中國縣自治組織規定之始。依此章程之規定縣之自治組織分為議決機關及執行機關，議決機關分為縣議事會及縣參事會。縣議事會設議長一人，副議長一人由縣議員互選。議員名額最少二十名，最多一百名由城鎮鄉選民選舉。議事會中更設文牘、庶務等職，由議長副議長派人充任。縣參事會設會長一人由知縣充之。參事員名額為縣議事會議員名額十分之二。由議事會議員中互選充任。更設文牘、庶務等職由知縣派充。

執行機關為知縣，下設自治委員若干人由知縣任免。自治委員之外，更可增設臨時委員，但須經議事會之議決及督撫之核准。至於縣之下級地方自治，於光緒三十四年七月二十八日憲政編查館已訂有城鎮鄉地方自治章程（七）。

據是年憲政編查館逐年籌備事宜之計劃，以光緒三十四年為第一年，第一年頒布城鎮鄉地方自治章程，第二年頒布府廳州縣地方自治章程，第三年籌辦廳州縣地方自治，第四、第五兩年續辦，第六年限年內粗具規模，第七年府廳州縣地方自治一律成立。又宣統元年民政部所奏逐年籌備事宜，以第三年（宣統二年）督催各省就省會地方首縣籌設縣議事會董事會；以第四年（宣統三年）督催各省外府所屬各首縣照常籌設縣議事會董事會。惟屆至辛亥（宣統三年）各省之已成立者已屬不少。及民國肇始，各省臨時議會雖有自議訂地方單行自治章程

者，依事沿仿之，至民國三年三月二日袁世凱下令停辦各級自治，此制遂廢止。

第二節　北京政府時代之縣組織法規

第一項　民元至民四之縣組織法規

民軍起義之初各省皆設軍政府，縣之組織頗不一律，例如鄂軍政府下，地方分為府縣，府惟設於首都，其餘一律稱縣，府縣設知事及書記、科長、科員、工師、工手、掾史等職，分總務、內務、稅務、警務諸科。其他各省縣之組織頗參差不一，或改知事之新名，或仍沿牧令之舊制。

民國元年十一月二十六日臨時大總統始令各省都督民政長暫行畫一官吏名稱，將各縣及凡府直隸廳州之有直轄地方者所有長官官名，一律先行改為知事（八）。民國二年一月八日臨時大總統始公布劃一現行各縣地方行政官廳組織令。將有直轄地方之府及直隸廳，直隸州、廳、州等地方皆改為縣。長官稱為縣知事。縣知事公署設第一科，第二科，事繁之縣可增設至四科。各科設科長一人科員若干人，以為佐治員。此外更可設技士辦理技術事務。並可酌用雇員繕寫文件及庶務等事。此制施行各省最為普遍而時期亦最長（九）。

民國三年五月二十三日袁世凱始以命令制定縣官制（一〇）。縣官制對於縣之組織並無具體之規定，祇列舉縣知事之職權及其對上對下之關係而已。

民國三年二月三日袁世凱下令停辦各級自治。於是各級自治之組織遂廢止。復於同年十二月三十日以大總統令公布地方自治試行條例。將縣分為若干自治區，其戶口較繁之區為合議制，設區董及自治員。戶口較簡之區為單獨制，祇設區董一人而無自治員。區董之下得用雇員，佐理員辦理文牘及庶務事項。區之自治監督則以縣知事充之。至民國四年四月十四日復公布地方自治試行條例施行規則以地方自治條例之施行分為三期。第一期為自治事宜之調查，第二期為自治事宜之整理及提倡，第三期為自治事宜之實行。後因袁氏帝制運動失敗此條例亦未果行。

民國四年七月二十一日袁氏令以京兆為特別區域，作自治模範，並任命昆東王達二人籌辦京兆地方自治。是年九月二十一日更公布京兆地方自治章程，與地方自治試行條例所規定者大體相同。每縣分為八自治區或十六自治區。區設區董區副各一人受縣知事之監督。惟止為單一之區董制，不設自治員（一一）。

第二項　民四至民十之縣組織法規

民國六年一月十一日國會參議院議員蔣曾燠等提出縣自治制並選舉章程草案。係「參酌前清舊制及共和成立後各省單行自治規章之有成績者訂立」。此草案之內容，係以縣議事會參事為自治職，以縣行政長官及自治常任委員，臨時委員，辦理自治行政。大體與清季府廳州縣地方自治章程無甚差異。同時參議院更有提出縣自治施行細則草案者，然此等草案直至國會解散亦未得議決。

是年一月十二日國會眾議院曾議決回復地方自治案主張回復清季之地方自治制度或回復民初各省所訂單行自治章程。惟當時政府主張另訂自治法案，不主張回復民初自治制度。是年一月十九月總統黎元洪令內務部迅即擬訂地方自治制度，及舉行自治一切事宜。乃將回復地方自治案交國會覆議，彼此爭持約半年之久。同時各省縣亦有以恢復自治請願於國會者。國會旋於是年六月十三日解散遂無結果（一二）。

民國八年九月八日徐世昌為大總統時公布縣自治法，此法為當時北京政府所謂第二屆國會所議決。原案由眾議院議員袁雲鵬提出，依此自治法之規定，縣分為自治議決機關，及執行機關。縣之議決機關為縣議會，縣議會設議長一人，副議長一人，議員名額由十八人至三十人，更設書記二人或三人由議長雇用。縣自治執行機關為參事會，參事會會長一人。由縣知事充任，縣參事名額為四人至六人，半數由縣議會選舉，半數由縣知事委任。縣參事會更設佐理員二人至四人，由會長派充，更有出納員及書記等職。

民國九年十一月十七日徐世昌令切實籌備地方自治。十年一月一日又令內務部召集地方行政會議，是年五月內務部所召集之地方行政會議正式開會，於六月八日始行閉會，此會議由內務部，關係各部署，及各省

區長官所遴派，及各省省議會所推舉之會員，組織而成。開會期間一月餘，其重要議決案爲縣自治法施行細則，縣議會議員選舉規則皆於十年六月十八日由大總統公布。他如市自治制，鄉自治制亦於此會議中議決，曾於十年七月三日由大總統公布。十年九月至十一年三月間大總統叠頒縣自治法施行日期及施行區域令，然實際施行者尚未之聞（一三）。

第三項　民十以後之縣組織法規

民國十二年十月十日公布之憲法第十二章地方制度，對於縣自治組織亦略有規定。依此章之規定，縣設縣議會及縣參事會，略同縣自治法之制，其異點則爲縣長由縣民直接選舉。惟此憲法未實行。

民國十三年十月十九日曹錕爲大總統時公布，當時國會所議決之恢復縣議會辦法。其辦法爲：（一）縣議會依民國元年省議會議決之法律成立者尅期恢復原狀，其有未成立或議員不足數者，卽依當時公布之法律，舉行選舉或補行選舉，限兩月內一律成立。（二）未經議決縣自治法之省，迅由該省議會自定縣自治，或縣議會暫行法，及議員選舉法，尅期公布，限三月內完成。旋曹氏於是年十一月三日宣布退職，此辦法亦未果行。

民國十四年京兆尹薛篤弼氏，因縣公署中之房書，衙役等大半沿襲未改，一切陋規弊習亦未剷除。況屬本員又乏專門知識，於是年二月二十八日，呈內務部改訂京兆各縣行政公署組織章程，而將京兆所屬各縣加以改組。除縣知事外下設民政、財政、總務三科。各科設科長一人，及科員若干人，處理科之事務，更酌用雇員以司繕寫文件。民政科管理內務、教育、實業、交通等事項；財政科管理國家及地方收支各款事項（一四）。總務科管理收發、監印、會計、庶務及不屬他科之事項。

此外，縣公署更設檔案室，設管卷員司之。并設行政警察若干名，設隊長一人，受縣知事之監督指揮，司緝捕、傳案、送達文件等事項，并將從前所有之差役一律革除。

第三節　國民政府成立後之縣組織法規

第一項　國民政府初期之縣組織法規

國民政府於十四年七月一日成立，十五年十月二十日國民黨中央委員及各省特別市海外總支部代表聯席會議通過省政府與縣市政府及省民會議縣民會議議決案。議決縣政府用委員制，由省政府任命委員若干人分掌教育、公路、公安、財政各局，必要時得增設土地、實業、農工各局，由省政府指定一人為委員長。更有縣民會議，用職業選舉法選舉代表。嗣復議決縣政府不得用任何名義組織軍隊（一五）。

民國十六年六月九日國民政府依中央執行委員會第一百次會議之決議，始令各縣一律用縣長制。十七年五月八日國民政府公布戰地各縣縣政府組織暫行條例（一六） 此條例為戰地政務委員會擬訂，由國民政府批准。依此條例之規定戰地各縣縣政府設縣長一人，受戰地政務委員會之指揮監督，處理全縣之行政事務，下設第一、第二、第三三科。但各縣因區域之大小，事務之繁簡各科亦可增減。廢十七年縣組織法公布後遂廢止。

第二項　十七年至二十三年之縣組織法規

民國十七年九月十五日國民政府公布縣組織法此法由中央執行委員會政治會議第一五三次通過。依此法之規定，縣政府設縣長一人，下設二科至四科，科之多寡以縣之等次為准，並得雇用事務員及書記。更設公安、財務、建設、教育四局，於必要時可增設衛生局及土地局。此外更有縣政會議及縣參議會，縣之下級自治機關為區公所，村里公所及閭長鄰長。此法公布後各省有遵其規定改組者。

翌年十二月內政部召集第一期民政會議，此會議由江蘇、安徽、江西、浙江、福建各省之民政廳廳長，南京、上海兩特市之公安、社會、土地各局局長，及內政部部長，次長、參事、司長、秘書等組織而成。此外由

各省民政廳長，更派本省縣長，公安局長，各五人，到會出席。此會議於十七年十二月十五日開會，二十六日閉會，會議中關於縣政府組織之議案凡七項，要皆爲修正十七年所頒縣組織法之提議，對於該法第十一條縣長之任用，認爲規定單簡，並擬定縣參議會於區長民選時同時選舉（一七）。對於縣政府設局設科及設秘書問題，亦皆有討論。遂影響十八年間縣組織法之重訂。

民國十八年六月五日，國民政府更公布重訂縣組織法卽現行之縣組織法。此法大體與十七年九月之組織法相同，惟於縣政府增設秘書一人，科數減爲一科至三科。下級自治機關之村里公所，改爲鄉鎭公所。村里之制乃模仿山西自治之組織而設（一八），後因通國之情形不可以一省之制律之，故改爲鄉鎭制。蓋皆依第一屆第五省民政會議之決議議案而訂。國民政府依據十八年三月第三次全國代表大會通過之政治決議案，及十八年六月第三屆中央執行委員會第二次全體會議完成縣自治案，決定全國訓政時期定爲六年，卽自十九年起至二十四年止，全國自治一律完成。遂以十八年十月十日爲縣組織法施行日期，以十九年內爲完成縣組織時期，而以二十三年底爲完成縣自治時期。

依十八年十月二日公布縣組織法施行法，各省完成縣組織最遲之期限，爲十九年十二月終，依十九年一月內政部擬定完成縣自治進行程序表，（經中央政治會議第二百零七次會議議決通過。）將內政部所主管應辦之自治事務，如釐定自治系統，儲備自治人才，確定自治經費，肅清盜匪，整頓警政，調查戶口，完成縣市組織等，由十八年至二十三年，共分六期，每期每事項，皆有進行之程序，而對於完成縣組織之程序則定爲：第一期（民國十八年）依照縣組織法釐定縣等級。改組縣政府整理各縣疆界，及依縣組織法劃分區及鄉鎭各自治區域。第二、第三期（民國十九年至二十年）縣政府及各局組織完竣，劃定各區，成立區公所，遴派區長，劃定鄉鎭，成立鄉鎭公所，選任鄉長鎭長，各鄉鎭選任鄉鎭監察委員，成立鄉鎭監察委員會，各鄉鎭編定閭長，鄰長，區鄉鎭閭鄰組織完竣。第四第五兩期（二十一年至二十二年）各省政府斟酌各地方情形，咨准內政部，實行區長民選。實行區長民選時，幷選舉縣參議員成立縣參議會，此時鄉長鎭長之選任罷免，由鄉民大會或鎭民

大會直接行之。第六期（二十三年）實行縣長民選，完成縣自治及縣民使用四權。惟實際上各省皆未能依所訂者完成。

民國十九年七月七日更修正縣組織法第六條、第七條、第四十條及第四十三條條文，此等條文之修改對於縣政府之組織並無變更，僅將鄉鎮之組織略事增減而已。

二十年十二月內政部為謀行訓政工作，統一內務行政，並徵集各方意見起見，召集第一次全國內政會議（一九）。此會議為由各省省政府，行政院直轄各市，及與內政有關各部會之代表各一人；內政部長、次長、參事、司長、簡任秘書，內政部選聘專家五人及首都警察廳廳長組織而成。於是年十二月十五日開會，二十五日閉會。

此會議中關於修正縣組織法之提案，多為欲變更該法中關於下級地方組織之規定，同時對於修改縣組織法施行法亦有以「二十三年底完成縣組織」之主張。

二十一年十二月更召集第二次全國內政會議。其目的最要者為完成地方自治。此會議由各省民政廳長，省會公安局長，行政院直轄各市政府之公安、衛生、土地、社會局長、行政區專員，內政部所派各省自治籌備委員，國民政府直轄及內政部所轄水利機關之代表，與內政部有關各部會臨時選聘之代表，內政部選聘之專家，首都警察廳廳長及內政部部長、次長、參事、署長、司長、簡任秘書等組織而成。遂於是年十二月十日開會，十五日閉會，歷時約一星期，提案，報告及意見書等共約五百餘件。

此會議中關於縣組織法之重要提案，為修改地方行政機關組織案，縣政改革案，及地方自治改革案。關於縣政府之改革據當時之決議為：（一）縣政府以一律設科為原則，（二）科或局須合併於縣政府內辦公，（三）縣政府惟以縣長名義對外行文，（四）縣政府應事實之需要，得呈准省政府增設技術人員及各種專門委員會，（五）教育經費獨立之縣，應設教育經費管理委員會。

關於地方自治之改革據當時之決議，共分三十六項。最要者為關於自治區之劃分與組織，以及自治事業及

權限之劃定。關於自治區之劃分及其組織，依決議第一項之規定爲：「現行縣以下之區、鄉、鎮、閭、鄰各組織，得由各省斟酌情形存廢，但不得少於二級或多於四級，其各組織之名稱（如鄉、鎮、閭、鄰或保、甲等）亦得由各省自行決定，彙報內政部備案。關於自治事業及權限，依決議第九項之規定，爲確認縣政府爲行政機關，而兼自治機關，區以下之自治組織爲自治機關，而兼下級行政之輔助機關。

自第二次內政會議後，縣組織之改革及自治之進行，皆不能超乎此範圍。

第三項　二十三年以來之縣組織法規

二十三年二月間內政部擬訂各省縣市地方自治改進辦法大綱咨各省通行，此辦法爲確定縣爲自治單位，縣行政與自治不可勉強分開，切實整理縣行政，充實縣政府之組織與職權，增進行政上之效率，以爲實施地方自治之初步；在訓政時期之區公所，應認爲縣市以下佐治機關，其一切進行事業，均須受縣長之指揮監督，在此時期，區長及其他自治職員之選舉，應暫緩舉行。區鄉鎮畫分過細者應酌量合併。

是年二月二十一日中央政治會議第三九六次會議通過改進地方自治原則，（二十三年四月內政部奉行政院令公布，同年八月修正第二項條文。）此原則之要點除在建國大綱中已經明白規定外，確定縣與市爲地方自治單位，縣爲一級，縣以下之鄉鎮村等各自治團體，均爲一級，直接受縣政府之指揮監督。更將地方自治之進行分爲三期：

（一）扶植自治時期　此時期卽實行訓政時期，縣長依法由政府任命，設縣參議會，得由縣長聘任一部份專家爲議員，鄉、鎮、村長等由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。

（二）自治開始時期　此時期卽官督民治時期，在此時期，縣長仍依法由政府任命，惟縣議會（二〇）及鄉鎮村長等，則由人民選舉。

（三）自治完成時期　卽憲政開始時期，在此時期，縣長、縣議會及鄉鎮村長等皆由人民選舉。

此外更規定每省至少應設置縣政建設實驗區一處，或分區設置實驗縣若干處。此項原則經內政部解釋定為一切自治法規之最高原則，凡現行自治法規如與原則衝突則以原則之規定為準。此原則對於縣組織之最大改革則為將縣、區、鄉、鎮之三級制改為縣及鄉鎮村兩級制。是年八月十一日行政院依此原則公布扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，俾各縣根據其自治進展之實況而成立（二一）。

二十三年三月間南昌行營，因國難嚴重，匪氛彌漫，召集各省高級行政人員於南昌集會，與會者有江蘇、浙江、安徽、江西、河南、湖北、福建、湖南、陝西、甘肅等省之民政長官，於十八日開會二十日閉會。此會議中對於縣政府改革之意見為：縣政府須集中權力以增進效率，減少機關費移充事業費，對於區亦有擬大區公所組織，確定區長、區員、人選之標準等建議。是年十二月三十一日南昌行營遂公布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱通令湖北、河南、安徽、江西、福建等剿匪省份於大綱公布後三個月內各縣一律實行（二二）。

此大綱之原則凡五端：

（一）集中權責　即將縣政府下現設之各局一律裁撤，將其職權分別歸併於縣政府中之各科管理，一切縣政之設施，悉由縣長總其成。

（二）充實組織　各局既裁之後，將縣政府原有組織稍加擴大，另為增科添員。

（三）教建合一　即將教育建設兩項事務，併為一科。

（四）警衛連繫　即將保甲壯丁團隊等自衛組織與警官編配。

（五）稅收統徵　即將稅源數額特大者准特設專局徵收外，其餘概由縣政府統一經徵，並得附設經徵處，同時更設縣金庫，以為收款解款及保管劃撥之機關。同日並公布剿匪省份分區設署辦法大綱。

自剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱公布後，湖北、河南、安徽、江西、福建等省先後本此大綱擬訂該省縣組織規程從事改組。他如四川、貴州、陝西、甘肅等省亦採此制。浙江省亦照此制變通而裁局改科。影響所及幾遍全國，實為縣組織改革之一關鍵。二十六年六月四日行政院公布縣政府裁局改科暫行規程用以代替之

述之大綱，惟其內容則無甚差異。

第四項　二十七年以來之縣組織規定

二十六年七月戰事突發，國民大會旣告延期，憲政時期之開始，自有所待。嗣後戰事日烈，戰區漸廣，地方政制自不能不求適應之方。因之，行政院於二十七年五月公布戰區各縣縣政府組織綱要。（二三）凡戰區各縣縣政府之組織，依其規定。（二四）戰區各縣如與省政府隔離時，得由該管行政督察專員公署逕行指揮監察，如與原管行政督察專員公署隔離時，得由鄰近之行政督察專員公署指揮監督。如與上級機關完全隔離時，得由縣長便宜行事。在有遭受敵軍侵入之危害時，縣政府得事先就本縣轄境內選定適宜地點，呈請該管行政督察專員公署核准，籌設行署。如遇敵軍進犯，因戰略關係，不能在原縣治行使職權時，得呈請該管軍政長官核准，遷至行署辦公。如轄境內無法行使職權時，得於其邊境或鄰縣境內設置臨時辦事處，補報該管軍政長官核定。但當地有駐軍時，應事先徵得駐軍主官之同意。

縣政府之組織，亦加調整。卽戰區各縣原設之專管人員，應由縣長斟酌情形，呈准裁減或分別歸併於縣府各科內。凡與抗戰無關之機關或事業，得由縣長斟酌情形，呈准裁併。戰區各縣縣長以富有軍事學識及縣政經驗之幹員充任爲原則。（二五）縣政府兵役科科長由縣長遴選富有軍事學識經驗者呈請委任之。戰區各縣原有之壯丁隊警察隊及一切民衆自衛團隊，應集中編爲國民自衛總隊，由縣長兼任司令。凡有關抗戰之重要事務，遇事機緊急時，得由縣長先辦後報。如須動用預備費，并得提交財務委員會通過，先行動用，補報備案。區鄉鎮長得由縣長就訓練合格人員或當地公正士紳之年富力強者遴選充任，呈報備案。戰區各縣縣政府籌設行署時，應就（一）組織及人員，（二）原縣治之防守（三）國民自衛總隊之調度，（四）壯丁之召集及補充（五）老弱婦孺之遷移及救濟（六）被佔區域內之秘密留守人員（七）縣政府所屬各機關職員之疏散爬集合，（八）地方公款及錢糧之保管（九）縣政府印信與有關財政簿册串票及其他重要文卷之移置與保管，（十）有關軍事

設備及可供軍用物資之處置，（十一）監獄囚犯之處置及（十二）文化教育機關之處置等項，擬具計劃呈請該管行政督察專員公署核准，幷轉報省政府備案。行署應以組織國民自衞隊賑濟難人，恢復失地為主要任務，行署經費如因收入款絀無法維持時，得呈請由省庫撥款補助，縣治收復後，縣政府應即遷回原治辦公。遇有設立臨時辦事處時（其條件見前），縣長應統率國民自衞隊幷所屬機關及職員與隨同遷移之士紳商人壯丁移至本縣邊境或鄰縣境內擇定適當地點，呈准設置縣政府臨時辦事處。縣長應以監督指揮所屬各機關及自衞團隊從事（一）在敵人後方發動游擊戰（二）協助軍隊擔任破路挖戰壕及運輸等工作，（三）偵探敵情破獲漢奸組織（四）救護傷兵及安撫被難人民（五）編訓壯丁補充國軍及（六）其他有關抗敵宣傳及政治推進事項為其主要任務。臨時辦事處經費由縣長編具預算呈請上級機關核定撥發。於縣治收復或能於轄境內行使職權時，應即遷回原治辦公，或在本縣境內適宜地點改設行署。（一二六）

上述辦法，乃所以適應戰區或其鄰近各縣爲主。至於縣制之根本問題，幷未涉及。因之，而有二十八年九月縣各級組織綱要之頒佈。（一二七）

先是，二十七年四月五屆四中全會時，蔣總裁曾作改進黨務與調整黨政關係之講演，其中附有縣以下黨政機構關係草圖，幷加圖例釋要（一二八）以說明之。同年十月經中央執行委員會及國防最高委員會議決，交行政院令川、陝、黔、湘、贛五省各擇二縣試辦。繼復於行政院中設置縣政計劃委員會，以作研究機關，幷增多試辦縣數。二十八年六月二十八日，蔣氏復在中央訓練團作確定縣各級組織問題之講演。（一二九）旋將此項講稿送中央執行委員會審議，仍交國防最高委員會秘書廳整理，草擬縣各級組織綱要及縣各級組織綱要實施辦法，提經國防最高委員會第八次常會通過，交由行政院簽註，再加研究，加具意見。復經國防最高委員會第十四次常會議決：「縣各級組織綱要照修正案通過，送國民政府公布。實施辦法由行政院依據本綱要修正各點，重加審核，妥爲厘定，幷令各省政府按照該省情形，擬具實施計劃限期實行。……」於是縣各級組織綱要乃於二十八年九月十九日由國民政府公布。依據該綱要第五十九及六十兩條之規定：「本綱要自公布之日施行」「本綱

要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用。」是以此項綱要，實爲今日縣制之基本法。

縣各級組織綱要之基本特端，約有三端。其一，縣地位之確定，即以縣爲地方自治單位，並承認其爲法人。其二，縣財政之獨立。縣各級組織綱要對於縣財政之規定，主要有二：（一）確定縣之收入，即土地稅之一部（在土地法未實施之縣，各種關於縣有之田賦附加全額），土地陳報後正附溢額田賦之全部；中央劃撥補助地方之印花稅三成；土地改良物稅（在土地法未實施之縣爲房捐）；營業稅之一部（在未依營業稅法改定稅率以前爲屠宰稅全額及其他營業稅百分之二十以上），縣公產收入，縣公營事業收入及其他依法許可之稅捐。（二）縣之財政，由縣政府統收統支；所有國家及省事務之經費，應由國庫及省庫支給，不得責令縣政府以地方款開支，縣政府應建設上之需要，經縣參議會之決議及省政府之核准，得依法募集縣公債。（三〇）其三，納自衛與自治於一爐。過去我國保甲制度，一般而言，實爲自衛組織之性質。縣各級組織綱要確定縣以下爲鄉（鎮），鄉（鎮）內之編制爲保甲，使自衛自治合爲一體。

縣各級組織綱要對於縣政制方面，規定縣設縣政府，置縣長一人，受省政府之監督，辦理全縣自治事項，受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科。設科之多寡及其職掌之分配，由各省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部備案。置秘書，科長指導員督學警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官。其名額官等俸級及編制，由省政府依縣之等次及實際需要擬訂，報內政部核定之。縣設縣參議會，由鄉（鎮）民代表選舉縣參議員組織之。每鄉（鎮）選舉一人，並得附加依法成立之職業團體代表爲縣參議員，但不得超過總額十分之三。縣參議會暫不選舉縣長，但縣參議會之議長，以由縣參議會自選爲原則。（三一）

縣各級組織綱要公布後，依該綱要之規定：「自公布之日施行」；「本綱要施行後，各項法令與本綱要抵觸之部份，暫行停止適用。」同時行政院并公布縣各級組織綱要實施辦法原則，共分三點：（一）本綱要各省應同時普遍施行，但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由該省政府呈請行政院核定展期實施；（二）各

省政府體察，該省境內各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於六年內全省各縣一律完成；（三）綱要推行之順序，由縣而鄉鎮而保甲，至各項事業之進度，由省政府斟酌各縣地方情形分別規定。（三二）嗣又將上述（二）項之六年縮減爲三年。（三三）至於戰區各省，另有實施注意要點。（三四）共分五項：（一）鄉鎮保各級，應特別注重軍事、政治、經濟、教育等組織之配合；幷以自衛爲中心，教育爲方法，務期全民動員，造成簡單、統一、強固、堅韌自衛團體，進而打擊敵人；（二）縣以下各級幹部人員，在未完全受訓前，卽以現在戰地工作，或卽已受訓練之效忠黨國，具有苦幹精神者，儘先拔用，繼續調訓，幷不得因調訓而停頓戰地工作；（三）舉辦縣以下幹部訓練時，對於戰地人員，應特加訓練，增強抗戰工作效能；（四）在中央各項辦法，尚未完全頒佈前，各省可卽根據綱要及總裁在中央訓練團之講詞，幷斟酌敵後之特殊需要，擬定辦法，先行實施，報會備核；（五）保民大會及鄉鎮民代表會等關係重要，均應作普遍之宣傳，喚起民衆自覺參加，造成廣大民衆力量，深植地方自治基礎。

自組織綱要及實施原則，相繼頒佈以後，各省曾分別就本省實際情形，擬具實施計劃，先後呈准辦理者，計有川、康、滇、黔、桂、粵、閩、浙、蘇、皖、贛、湘、鄂、豫、魯、陝、甘、寧、青、晉、綏等二十一省。不過各省有特殊情形之縣份可延期實施或暫不實施，幷非強制一律施行。四川、雲南等十六省縣局（設治局）共一三一六單位，尚待實施者二一〇，他如蘇、魯、晉、綏等省情形特殊，雖亦定有計劃，自難盡付實施。（三五）

縣各級組織綱要公布時，附有縣各級組織關係圖，惟圖內壯丁隊字樣，嗣經通令改爲國民兵隊。（三六）又，綱要與附圖歧異時應以綱要爲準。（三七）

第五項　憲政時期之縣組織規定

憲政時期之開始，依建國大綱第十六條規定以一省全數之縣皆達完全自治則爲憲政開始時期，故各省之

憲政時期並非同時。所謂完全自治之縣者依建國大綱第八條之規定，條件爲全縣人口調查淸楚，全縣土地測量完竣，全縣警衞辦理妥善，四境縱橫之道路修築成功，人民曾受四權之訓練。完畢其國民之義務，誓行革命之主義，選舉縣官以執行一縣之政事，選舉議員以議立一縣之法律始得完全自治之縣。

訓政時期之結束原爲二十四年四月，但迄今中華民國憲法猶未公布施行，而所謂完全自治之縣合於建國大綱之條件者尙未之有，所謂憲政時期者，僅爲將來施政之時期而已，故憲政時期縣之組織亦爲將來之組織而已。

依民國二十五年五月五日國民政府宣布之憲法草案第一百零四條至第一百一十條，皆爲憲政時縣組織之規定。其內容係以縣爲地方自治單位。（三八）。縣之自治組織爲縣民大會，縣議會及縣長。縣議會及縣長皆由縣民大會選舉，任期皆爲三年。

二十五年九月五日立法院會議涉修正縣自治法草案，十一日議決修正縣自治法施行法草案。依修正縣自治法草案（三九）之規定，縣有縣民大會以縣公民組織而成，行使選舉、罷免、創制、複決四權。縣之行政機關爲縣政府，縣政府置縣長一人，由縣民大會選舉，下設六科，分掌全縣各行政事項，但亦可改科爲局或減併科數。各科置科長一人，科員一人至五人。縣政府更設祕書一人，助理員一人至四人。縣之立法機關爲縣議會，縣議會議員由縣民大會選舉，縣議員之名額由七人至三十人。凡此草案或可爲硏究未來憲政時期縣制之參考，但實際究將若何演變，殊難逆料。

第四節　總述

以上爲自淸末民初關於縣組織法令沿革之概略。惟實際上北京政府時代祇依劃一現行各縣地方行政官廳組織令及縣官制爲準則，國民政府成立後。則以十八年重訂縣組織法爲準則，實行最爲普遍，時期亦爲最長。在北京政府時代及國民政府成立後兩時期中，除縣組織改革外，對於縣之上級監督機關亦有申述之必要。北京政府

時代，縣之上為道，道之上為省或特別區。故縣之第一級監督機關為道尹，更上為省長公署或特別區之都統，為三級制。及國民政府成立後廢道改為二級制，縣之直接監督機關為省政府，（四〇）及二十一年創行政督察專員制始設置後，頗有恢復三級制之趨勢。

至於縣組織之性質，民三以前地方辦理自治，縣為國家下級地方行政機關，同時亦為上級地方自治機關。惟此時國家行政權過大，地方自治權過小，故此時期縣之性質仍為下級地方行政機關，所謂自治者不過補官治之不足而已。至民國三年自治停辦，則縣更為純粹之下級地方行政機關。及國民政府成立後，軍政時期則縣完全為下級地方行政組織，訓政時期逐日以縣為自治單位，無以國家之行政權，扶植地方自治權之實施。在此過渡時期所謂縣者，一方為下級地方行政機關，一方為上級地方自治團體。然嚴格言之，則仍為下級之地方行政機關。縣各級組織綱要規定縣為地方自治單位。縣長一面受省政府之監督辦理全縣自治事項，它方受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項。此項執行中央及省委辦事項，應於公文紙上註明之。同時并承認縣之法人地位及其獨立之財政。但縣參議會既暫不選舉罷免縣長，而由事實上言，縣去自治之地位，似亦尚有相當距離。

此外縣更有等級之分，而十八年以前，與十八年以後，本不相同，二十八年縣各級組織綱要且有更新之規定。（四一）在此沿革中對於縣之行政權之集分，亦不可不予注意。北京政府時代縣知事一人獨裁，縣之行政權皆集中於縣知事，其所屬之科長科員，亦不過備諮詢及助理文稿而已。其他各局所，皆直隸於縣知事之下，並不與縣知事分立。國民政府成立後，局科分設，各局皆直接受省政府主管各廳之指揮監督，雖曰直屬於縣長，然實際上縣長並不能直接指揮監督，縣之事權已成縣長與各局分治之勢，故其行政權並不集中。及裁局改科後，縣長職權提高，所屬各科及其他職員，皆直接受縣長之指揮監督，縣政府組織充實，縣之行政權復趨集中。縣各級組織綱要頒布以後，此種趨勢亦未減少。

註（一一）參閱大清光緒新法令第二類官制二。

（二）民政部原擬各直省巡警道官制並分科辦事細則第十二條規定「警務長得兼本處各區警務公所。」憲政編查館所修正之巡警道官制細則，則無警務公所之規定（同前）。

（三）學部奏定勸學所章程，有視學員兼充勸學所總董之規定。惟各省官制通則第二十九條云：「視學員不得以他員兼任，亦不得兼任他職，」二者未能一致（關實錄光緒教育三）。

（四）董事會後改名爲參事會。

（五）初級審判廳原稱鄉讞局。

（六）參閱大清法規大全憲政部卷三。

（七）同上（六）。

（八）參閱當時政府公報。按縣知事民元十一月以前，各省名稱不一，例如江蘇省稱民政長，浙江省稱民事長。參閱民國各縣志官師志。

（九）十七年縣組織法未頒布前，除有單行章程之省外，各省之縣組織皆依此制。

（一〇）縣官制第二條，於民國三年九月六日修正公布。參閱政府公報。

（一一）京兆地方自治章程公佈後，如大興、宛平二縣遂有縣議會之設置。

（一二）參閱參議院公報期二、冊三三。

（一三）民國十年前後如浙江、湖南、廣東、雲南等省，曾有縣自治之組織，雖皆依其本省自治規章而設，並非依北京政府所頒之縣自治法而組織。

（一四）其制[illegible]辦理者，不在此限。

（一五）十五年十七年間，各省於軍事甫定後，皆訂暫行縣制。十六年以前民國政府統治下之縣，其縣之組織率設縣務會議，下設縣長及秘書、民治等科，更設民政、財政、土地、教育、公路等局；此外更有秘書處，惟各縣組織極不一致。參閱謝守恆著縣政建設及當時省政府公報所載暫行縣制。

（一六）戰地各縣縣政府未組織前，多設臨時委員會。

（一七）現行縣組織法第二十條鄉照此辦訂。

（一八）見本文第五章縣之下級組織。

（一九）十七年十二月之第一期民政會議，又名五省內政會議，二十年一月之內政會議，為第一次全國內政會議。

（二〇）縣議會在現行縣組織法上無此規定，依內政部之解釋，認為在縣議會組織法及縣議員選舉法未頒佈以前，現行縣參議會組織法仍得適用。

（二一）依內政部修正改進地方自治原則要點之解釋，以為「各省以內之各縣，根據其自治進展之實況，而分別成立縣參議會（扶植自治時期），或縣議會（自治開始時期），不必勉強劃一。」

（二二）現今貴州、四川、陝西、甘肅等省亦皆採此制。

（二三）（二七・五・五）公佈，（二七・一〇・一九）修正。見內政法規彙編民政類頁三八—四〇。內政部編，三十年十一月版）

（[illegible]）凡綱要所未規定者，仍依現行法令。

（二五）凡合於此項資格而依修正縣長任用法及補充縣長任用資格標準實施辦法不能合格者，得照審查各機關試署任用案辦法，認為准予任用。其應為實授或試署，及核敘級俸，仍依法例辦理。二十七年五月三十一日銓敘部咨內政部經呈行政院核准。內政法規彙編民政類頁四〇。

（二六）依原綱要之規定：「本綱要於鄰近戰區各縣，遇有必要情形時準用之。」

（二七）（二八・九・一九）國府渝一八九。

（二八）總裁言論選集（二）（中央訓練委員會編頁五五七——五九二。五屆四中全會關於改進黨務并調整黨政關係案第一項：「接受總裁所示關於改進黨務及調整黨政關係各要點」。中國國民黨應

次會議宣言及重要決議案彙編頁九一〇。

（二九）總裁言論選集（二）頁九四六——九六四。

（三〇）三十年十一月八日財政收支系統實施綱要公布，將全國財政分爲國家財政與自治財政，後者即指縣以下而言，縣財政之獨立，於以確定。

（三一）縣各級組織綱要實施後，縣制之變動，當於本篇各有關部份分別說明。此處僅作概括之提示而已。

（三二）（二八．一〇．一九）行政院呂字一二九三六號訓令通行，曾經國防最高委員會核定。其縣各級組織綱要浙江省實施總報告（二九年至三一年）附編頁一〇一。

（三三）（二八．一二）行政院刪一電通行，見同上。

（三四）（二八．一二）委員長戰政亥卅電通行，見同上。

（三五）內政部：各省實施縣各級組織綱要成績總報告提要頁二及四。

（三六）二十九年二月軍政部刪渝教役組代電通行，見浙江省民政廳編：縣各級組織綱要浙江省實施總報告附編頁一〇二。

（三七）行政院簽湖南省政府，見楊君勱編：各省縣各級組織綱要實施計劃彙編頁二六一。

（三八）縣爲自治單位，即縣以上更無地方自治團體。

（三九）縣自治法草案及縣自治施行草案，於民國二十三年十二月二十一日立法院議決。

（四〇）在法制上，縣之直接監督機關爲省政府，實際上爲省政府所屬之各廳。由縣而廳，而省政府，亦可謂爲三級制，惟省政府合署辦公後，則省政府與各廳始併爲一級。

（四一）十八年十二月以前，各省縣等殊不一致，或分爲一、二、三等。或分爲甲、乙、丙、丁、戊各等。或分爲特等及一、二、三各等。或於等第之中又分爲甲，乙各級。十八年十二月二十三日，

國府公布各省釐定縣等辦法後，按各縣面積，人口，財賦三項，一律分爲三等，各省始逐漸改爲三等，惟現今廣西省分爲五等。參閱十八年二月內政部革新縣政計劃書及各省釐定縣等辦法。縣各級組織綱要規定按面積合經濟文化交通等狀況分爲三等至六等，由各省政府劃分報內政部核定之。行政院於（二九・四・三〇）並公布各省釐定縣等辦法，內政法規彙編民政類第七目頁一九〕。

第二章　縣行政機關

縣之行政機關，普通皆指縣政府而言，清曰縣衙門，北京政府時代曰縣知事公署（一），國民政府成立後曰縣政府。縣政府有兩種意義：一僅指縣政府內部之組織而言，即縣長、秘書、及各科是也。一則兼含縣政府所屬之各局。惟局科合併後，則上述兩種意義之不同自歸消滅。本章所論之範圍，則為縣政府及其重要之附屬機關。至縣政府之職權，向無具體之規定，約言之，則為處理全縣行政（二），監督地方自治。

第一節　縣行政長官

縣設行政長官一人，以為縣行政機關之首領。清曰知縣，民國成立後北京政府時代曰縣知事（三），國民政府成立後曰縣長，茲分述如下：

第一項　北京政府時代之縣知事

北京政府時代，縣知事之稱始於鄂軍政府，鄂軍政府除首都稱府，設府知事外，其餘一律稱縣知事，惟當時各省、府、廳、州、縣分官設職率皆自為風氣，南方各省皆自定官制，北方則只山西一省自定官制，其餘皆沿清代官制，故有改知事之新名者，亦有沿清舊制（四）。民元十一月二十六日臨時大總統始令各省參議會選區表所列各初選區，將所屬各縣及凡有直轄地方之府直隸廳州之長官，官名一律先行改為知事（五）。此令公布後，各地方之官廳猶多各為風氣，有道府並存者，亦有府縣相轄者，於是於地方官制未公布以前，臨時大總統乃訂一暫時畫一之辦法，凡各項官廳之組織與所訂之畫一辦法不符者，均須遵照改定。並限民國二年三月以前一律辦齊。此即民國二年一月八日所公布之劃一現行各縣地方行政官廳組織令。此令將原有直轄地方之府及直隸廳，直隸州及廳州等地方皆改為縣，與原有之各縣長官皆以知事當之。此畫一辦法視民元十一月二十六日

之命令，更進一步。暨民元十一月二十六日之命令，除縣知事外，更有府知事，廳知事，州知事等名稱，今則一律須稱縣知事矣。

民國三年五月二十三日袁世凱以教令公布縣官制，其第一條為「縣置知事，隸屬道尹為縣行政長官。」於是縣知事之名稱始固定，直至十七年國民政府統一後為止，各省縣之行政長官皆稱縣知事。

第一目　縣知事之資格及任用

一　縣知事之資格　縣知事之資格有兩種：一為經試驗及格者，一為經保薦由內務部註冊者。經試驗者之資格，其年齡之限制為三十歲以上，教育及服務之限制，則為：（一）在本國或外國大學或專門學校修法律、政治、經濟之畢業生，或修業一年半而辦行政事務滿二年以上者；（二）或曾任簡任，薦任文官滿三年以上者或有與簡任、薦任文官相當之資格而應辦行政事務滿三年以上者；（三）或具有上述文官相當之資格，並在前述學校修業一年半，並曾辦行政事務滿一年以上者　（四）或無上述各資格而由國務總理，各部總長，各地方最高民政長官特送試驗者，則亦可應試。

保薦之資格，則定為有政事學識之著述，或有政事經驗之成績者。

二　縣知事之任用　縣知事之任用共有兩種方法。一為經試驗後而任用。一為經保薦後而任用。縣知事之試驗有二種，一為由內務部試驗，一為由縣知事試驗委員會試驗。由內務部試驗者為知事試驗暫行條例未公布（六）前之臨時辦法，應試驗者，皆為當時現任之縣知事，未經部試驗前，皆為署理或代理，試驗及格後始可分發或回任。由縣知事試驗委員會試驗者，其應試者並不限定當時署理或代理之知事，凡年滿三十具有前述之資格者皆可應試。試驗後名列甲乙等者可分發任用（七）。

縣知事試驗委員會有委員長一人，主試委員若干人，襄試委員二人至四人組織而成。內務總長為當然之委員長，主試委員則由各部次長、參事、司長、國務院及各部所屬局長參事充之。襄試委員則由總檢察廳，高等

檢察廳及地方檢察廳檢察官充之。各委員皆由內務總長開列名單經國務總理呈請大總統派充（八）。

縣知事之經保薦而後任用者，其程序爲：凡各部總長（九）暨各地方最高民政長官，認爲有富於政事學識，及政事經驗者，可將其事績臚列，特加保薦。保薦有保薦文，文內除開明被保薦者之姓名、年歲、籍貫外；並列其政事學識之著述，政事經驗之成績，及其品行才具之考語。保薦文先送內務部審核。內務審核其事績相符，然後交縣知事試驗委員會審查。此項審查由試驗委員會過半數決定，如試驗委員會決定其免試，則由內務總長會同國務總理呈請大總統核准，並由內務總長註册，然後始可任命分發。如試驗委員會決定其仍須試驗者，則除免試甄錄試外，其餘則仍須試驗。

及民國三年更將試驗及保薦之辦法稍加改正，知事試驗委員會委員長，不限於內務部總長充任，其他各部總長亦可由大總統特任。主試委員祇限二人，惟襄校委員則無定額。其保薦之辦法亦較從前爲簡單，除各部總長及民政長外，國務總理亦可保薦，但仍須出具保薦文，送交內務總長，由內務總長聲明後，交由主試委員審查，其准免試驗與否，則會同委員長決定。被保薦者之資格亦較以前辦法爲寬，政事學識與政事經驗具其一項，即可取得被保薦之資格，固非以前除二者兼備外，更須有品行才具也。此制實開倖進濫竽之途。縣知事分發以前尚有甄別（一〇）及迴避（一一）等制皆沿滿清之舊制。

第二目　縣知事之職權

縣知事之職權可分爲行政權，關於立法之權及關於司法之權。茲將三者分述如下：

一　行政權　縣知事所辦理之行政事項或爲本縣之行政事項，或爲國家或省之委任事項，或爲與鄰縣有關係及協助之事項。縣知事之行政權則可分爲下列各項：

（一）發布命令權　縣知事就縣內之行政事務，或由上級機關特別之委任事務，於中央之法令及省道章程不抵觸之範圍內，可以發布縣令或縣單行章程。

（二）任命權　縣知事以下科長、科員、技士等職，皆名爲掾屬，民國二年定爲由省之行政長官委任，及民國三年縣官制公布後，則定爲由知事自委，惟各掾屬之職掌及其名額，須呈道尹轉呈巡按使核定註冊，然後由巡按使咨陳內務部備案。他若辦理自治之自治委員，亦由縣知事委派。

（三）監督權　縣知事對於所屬各員吏之行政處分，認爲違背法令，妨害公益，或踰越權限時，可以停止，或撤銷其處分。他若自治委員有過失時，縣知事亦可對之施以處分。

此外縣知事更有維持治安之權，對於本縣之警備隊可以調用；如遇非常事變，需用兵備時，可呈請巡按使或道尹，請駐紮鄰近之陸軍或軍艦長官派兵處理；如因特別情形，不及呈請時，可以直接向駐紮鄰近之軍隊軍艦請求。

二　關於立法之權　民初縣之自治制度皆設縣議事會及縣參事會。縣議事會之召集、開會、閉會及延會皆由縣知事掌之，並可令議事會停會。每屆會議應議之事件於距開會十日前亦由縣知事通知議事會議員。參事會且由縣知事爲會長。因當時所謂自治者實爲官治之輔，故縣知事之地位亦較議事會及參事會爲高。縣知事關於立法之權，約有下列數種：

（一）立法提議權　提議權可分爲兩種：一爲提案權。一爲陳述意見權。縣知事可提交議案於議事會或參事會，提交議事會之議案，事先應交參事會審查，如參事會與縣知事之意見不同時，參事會得將其意見，附列議案之後，同提交議事會討論。議事會開會時，縣知事可親自到會，或派委員到會陳述意見，但無表決權；參事會開會時，縣知事亦可派委員到會，與列席議事會之辦法同。

（二）編製預算決算權　縣之會計年度，以國家之會計年度爲準，縣知事每年預計明年縣之收入支出編成預算，附加按語，於議事會開會之始，交議事會議決。預算議決後，由縣知事申請省民政長官核准，交內務財政兩部備案。並於本地方公開榜示於公衆。

縣知事每年將上年之支出收入編成決算，連同收支細賬，於議事會開會期內，提交議事會議決。決算議決

後，其呈報及公佈之程序，與預算同。

（三）覆議權　縣知事之覆議權，亦可名為否決權，覆議權可分為二：一為對於縣議事會或參事會違法議決案之交令覆議，一為對於不當議決案之交令覆議。對於違法議決案交令覆議後，而議決機關仍執前議者，縣知事得施以撤銷；對於不當之議決案（一二），縣知事得呈請本省行政長官核辦。惟當時各省縣之自治，不沿清末之制，而由省議會自訂縣自治制者，（例如江蘇省）則縣知事覆議權較小，如縣知事認為議事會或參事會之議決案，有妨害公益，或違背法令，可將其事由原委說明，交令覆議，如議事會或參事會仍執前議則由知事請省議會公斷。

（四）撤銷權　縣知事之撤銷權可分為二，一為逕行撤銷，一為經覆議後之撤銷，縣議事會或參事會之議決及選舉，縣知事認為有逾越權限，或違背法令者，可將其事由說明，即行撤銷。或將其議決事件交令覆議，如議事會或參事會仍執前議時，縣知事得施以撤銷。惟原議決機關如不服此項撤銷，則可呈請行政審判機關處理（一三）。

（五）緊急處分權　縣知事如遇議事會不赴召集，或不能成立，或遇緊急事件不及召集時，或應行議決之事件不能議決，或閉會期間，尚未議決等情形，可將不能議決之事件交參事會代議。如參事會亦有以上之情形，則由縣知事申請省行政長官，核准施行；惟須於下次議事會或參事會開會時，分別聲明，如議事會或參事會認為縣知事之辦法不當時，可呈請省行政長官核辦，或行政審判機關處理。

三　關於司法之權　民國二年至三年間，未設法院之縣設審檢所，以縣知事專執行檢察事務而以幫審員司審判。民三以後縣知事兼理司法之權更為擴張，凡未設審檢廳各縣，其第一審之民事刑事訴訟屬於初級或地方廳管轄者，皆由縣知事審理，而受高等審判檢察廳長之監督，其下雖可設承審員然亦不過處於助理之地位而已。此外華洋訴訟之案件亦歸縣知事辦理。此不獨兼理司法之縣知事為然，即設有地方審檢廳之省城或商埠，其華洋訴訟案件，亦不歸法院審判，而仍歸縣知事辦理，蓋當時之法院不欲外人觀審，以損其尊嚴，故由縣知事處

理之。

第二項　民十前後各自治省之縣長

民國九年至十三年間各省自治運動頗爲風行，而縣自治之復活，亦應運而興。其實行較著者則僅廣東一省，他若湖南省遂及雲南省之暫行縣制亦曾一度實行，其餘則僅爲條文上之記載而已。縣之行政長官皆曰縣長，玆概述如下：

第一目　縣長之資格任用及任期

一　縣長之資格　此時期各自治縣縣長，以民選爲原則，故縣長須有一定之被選舉資格（一四）。被選舉之資格有積極與消極兩類。積極之資格，除具有選民之資格外，更有年齡及教育兩種之限制。年齡之限制，則以規定滿三十歲者爲普遍；亦有規定滿二十五歲者（一五）。教育之限制，則有規定須有於中等學校以上之學業程度或有相當之資格者（一六）。廣東省更有服工役之限制，須服工役三日，或繳納免工費六毫者始有選舉及被選舉權。其消極之資格，則與無選舉權者相同。凡受褫奪公權之宣告尚未復權者，吸食鴉片者，爲不正當營業者，曾服公務受行政處分，被罷免未滿三年者，選舉日期前被控侵吞公款尚未判決者，有廢疾者，有精神病者，不識文義者。凡有上述之一者皆不得被選舉爲縣長。此外現役海陸軍人及在征調期間之續備軍人，現任司法官吏，宗教師僧道尼皆不得被選爲縣長。廣東省更規定凡於選舉年內，械鬬及幫鬬之鄉族，於三年內亦不得被選舉爲縣長。

二　縣長之選舉及任用　各自治縣縣長其選舉及任用之方法，各省不同。有由縣民大會選舉一人呈請省長任命者（一七），有由縣議會選舉六人，再交全縣公民決選二人，呈請省長擇一任命者（一八），有由縣選民中直接選舉三人由省長擇一任命者（一九）有原則上由人民選舉，但在自治未完成前而由省長任命者（二〇）。

就中以由縣公民或縣議會選出數人而由省長擇一任命為最普遍之方法。

三　縣長之任期　縣長之任期有定為四年者（例如湖南省），有定為四年而得連任者（例如廣東省），有定為二年而連任以二次為限者（例如江西省），惟在任期中如有瀆職或違法行為時，縣民大會或縣議會，對縣長可提出罷免或彈劾。

第二目　縣長之職權

縣長之職權（二一），各省規定，頗不一致，今綜述如下：

一　行政權

（一）執行權　執行權可分為兩種，一為執行本縣之地方行政，并執行上級官署委託於縣之國家行政，或省之行政事項，一為執行縣議會之議決案，或　縣公約，縣規則之自治行政事項。執行前者，縣長對於監督之長官負責；執行後者，縣長對於本縣之住民負責。

（二）發布命令權　縣長之發布命令權，一為依國家或省之法令而發布縣令，一為依縣議會之議決案而發布縣令。

（三）財政權　縣長之財政權一為監督縣之財政，一為掌管縣自治經費之收支，及屬於縣自治之財產及營造物。

（四）監督權　縣長之監督權一為監督其屬下之權，對於其所屬官吏可以任免；一為監督下級之自治。

二　關於立法之權　縣長關於立法之權與民三以前縣知事之所有者種類雖略同，但其權較小。縣長不復能控制縣議會。縣長遇有非常事變於維持公共秩序範圍內，固仍可發布緊急命令，對於縣議會固仍有提交議案權，縣議會議決事件，縣長如有異議時固仍可於三日內聲明理由，咨請縣議會覆議，但如縣議會列席議員三分之二以上，否認緊急命令，或仍執行縣議會之前議時，縣長應即呈省行政長官核定或依決議案執行。

第三項　國民政府成立後之縣長

國民政府於十六年六月以前，勢力所及之省，軍事甫定，百端待理，於新舊交替之過渡期間，各省多自定縣之暫行組織，有採委員制者，有採縣長制者，各自為政，頗不一致。及十六年六月九日國民政府始依中央執行委員會第一百次會議之決議，令各縣一律用縣長制，於是縣長之名稱始定。嗣後歷次縣組織法皆相沿不改。

第一目　縣長之資格任用及任期

一　縣長之資格　縣長之資格（二二）一為由考試取得之資格，一為由學歷及經歷取得之資格。其由考試取得縣長之資格為：（一）依中央法令受縣長考試及格者；（二）由高等考試行政人員考試及格，並曾任薦任官一年以上者；（三）在依中央法令舉行縣長考試以前，而由各省考取之縣長，經考試院覆核及格，並曾任薦任官一年以上者。其由學歷及經歷取得之資格，則為（一）在教育部認可之國內外大學，獨立學院或專門學校研究法律、政治、經濟、社會學科得有畢業證書，並曾任薦任官二年以上，經甄別審查合格。成績列甲等有證書者（二）曾任簡任官一年以上者（三）或曾任薦任官三年以上者（四）或現任縣長曾經內政部呈薦，復經銓敘部甄別者（五）或曾任最高級委任官五年以上者。五者皆以經甄別審查合格，成績列甲等，得有證書者為限。凡年滿三十歲以上有其中之一項資格，皆可充縣長（二三）。後以此等限制較嚴，各省合於此項資格之人才甚少，以致往往不敷任用，紛請變通辦理，經二十三年中央政治會議第四一五次會議議決，將此等資格之限制展寬（二四）。

依上述之議決，將由考試取得之資格為：凡經高等考試及格，或與高等考試相當之特種考試者，各省縣長考試及格經考試院審查核准者。其學歷之資格改為：在教育部認可之國內外大學畢業，而有專門著作經審查合格者；或在教育部認可之國內外大學，獨立學院，或專門學校研究政治、法律、經濟、社會各學科三年以上得

有畢業證書，并曾任薦任職三年以上者。其經歷之資格則改爲現任官或曾任薦任職，或最高級委任職三年以上經甄別審查考績及格者，曾任縣長以上，確著政績，或曾任薦任職五年以上成績卓著有公文書足資證明者，或曾於中華民國有勳勞，或致力國民革命七年以上而有成績經證明屬實者。以上所述之資格有其中之一項即有充縣長之資格惟各省之規定，　多例外（二五）。

戰事開始以後，除戰區縣長之資格，另有變通辦法已於前述外，未作何法律上之變更。

二　縣長之任用　縣長之任用最初定爲由省政府任用（二六）及五省民政會議則以此等辦法太簡單，故有由民政廳提請，然後由省政府任用之決議案。及十八年六月重訂縣組織法公布，則定爲由民政廳提出合格人員二人至三人，經省政有議決擇一任用。

在二十一年以前　省縣長任用之辦法並不一致，綜可分爲兩種，一爲考試（二七），一爲薦舉。考試者須經該省縣長考試（二八）及格後始可任用，薦舉者則由該省省政府委員、薦舉於民政廳長，由民政廳長提出省政府委員會審查，審查合格後由民政廳存記（二九）。縣長任用之先，其資格及履歷由省政府咨送內政部，由內政部轉送銓敍部，經銓敍部審查合格後，再由內政部呈行政院，由行政院轉呈國府任命。及二十三年九月後中央對於縣長之任用辦法及資格之標準始規定漸備，而各省檢定委員會亦逐次成立。

二十三年後縣長任用之程序可分爲檢定或登記、訓練、試署及實授。縣長合格與否先由各省縣長檢定委員會檢定，委員會之組織及檢定之辦法，曾由各省省政府自定，咨報內政部備案。各省檢定委員會率以省政府委員爲委員，以省政府主席爲委員長。檢定委員會分爲審核及事務等股，其檢定之辦法，則爲審核被檢定者之資格，及審調被檢定者之經驗及學歷等事。檢定合格之縣長，則由省政府發給檢定證書，發交民政廳登記候用。檢定合格後，於任用前由各省之地方行政人員訓練所，施以相當之訓練。訓練畢業，然後分發各縣試署。試署之期間爲一年，試署期滿，成績優良者則予以實授。縣長之試署及實授，均由省政府咨內政部轉咨銓敍部，經審查合格後，由內政部呈行政院，轉呈國民政府任命，其程序與以前同。

各省檢定之外，在中央內政部，更有登記法定合格縣長辦法，凡合格之候委縣長經內政部核准登記後，不經各省檢定之手續則可實施訓練，其訓練及任用之辦法與檢定後 。惟原來計劃，此等經內政部登記合格之縣長，暫就寧夏、甘肅、新疆、青海、察哈爾、綏遠等六省先行支配任用，俟辦有成效後，再由邊省漸次推及於其他各省（三〇）。

三　縣長之任期　縣長之任期分為試署期間及實授期間：試署期間為一年，實授期間以三年為一任（三一）其有優先之資格（三二），而曾任縣長二年以上著有成績經獎敘有案者，可不經試署即予實授。依縣長任用法而實授之縣長，在任期內不得調任，任期屆滿，成績優良者，則可連任或升任等級較高之縣。惟實際上各省之縣長更動異常（三三），其原因一則由於中央及各省對於縣長規定種種考成條例，及懲戒辦法，動輒停職免職隨之；一則由於薦舉之途太濫，縣長率因人而進，不但上下隨之，而缺之肥瘠亦因人而更調，故縣長不能久任。比第二次全國內政會議，青海民政廳長始提出實行縣長久任並嚴禁濫薦以期政治修明案，經大會通過，由內政部咨行各省。並訂縣長有未滿任期而被調或辭職或撤差者，由內政部抽查其原因理由，倘有不公平不合法之處，其長官應受處分。及二十二年六月三日修正縣長任用法公布，更規定依該法試署縣長者，在試署期間內，省政府如認為應予免職或停職時，須先開具事實咨報內政部，經內政部核定後始可執行，惟情節之重大者，省政府亦可先予停職，再行報部。其依該法實授之縣長在任期內，除自請辭職或遇縣治裁併外，非依公務員懲戒法經付懲戒或付刑事審判，依法應停職或免職 ，不得停免，於是縣長任期之保障始逐漸穩固（三四）。

第二目　縣長之職權

縣長之職權不外綜理縣政，監督所屬機關，然細分之亦可分為行政，及關於立法，司法之權。

一　行政權　縣長之行政事務最為繁賾，舉凡縣內公安、財政、建設、教育等事項，及下級自治之監督，

縣治之籌辦，莫不由其綜理，分述其行政權之大者於後：

（一）任命權　縣長之任命權，較北京政府時代縣知事之任命權爲小，除自治職員外，對於縣行政人員皆不能直接任命。行政人員如縣政府之秘書、科長，皆由縣長呈請民政廳委任，縣之各局局長及公安分局局長，由縣長就考試合格人員中遴選，呈請省政府核准委任。

自治職員，在區長民選以前，區長由縣長於區中遴選（三五）呈請民政廳委任。區助理員，由區公所遴選後呈請縣長委任。區監察委員會委員，在區長民選以前，縣長可委任二人（三六）。鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，皆由鄉民大會或鎮民大會選出加倍人數，由區公所轉請縣長擇任。

縣各級組織綱要公布後，區長之性質與前不同。區長亦定由縣長遴請省政府委任，指導員由區長遴請縣政政府委任。在未舉行選舉省份，鄉鎮長及副鄉鎮長由縣長任免，保長副保長則由鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。

局長科長雖曰由縣長遴選呈委，但在事實上，皆由省政府各廳委派，及第二次全國內政會議始提議各局長、科長、與秘書等職，皆由縣長遴選合格人員，向省政府呈薦任用。及二十三年以後各省多裁局改科，所有縣佐治人員，概由縣長遴選，呈請省政府核委，縣長之任命權乃較前提高。

（二）監督權　縣長對於所屬機關及職員皆有監督權，縣之行政人員違法或失職時，縣長可先令停職，派員暫行代理，呈省政府核准，然後依法交付懲戒（三七）。對於辦理地方自治職員如區長違法失職時，縣長可以呈請省政府罷免。鄉長副鄉長，鎮長副鎮長，違法失職時，縣長可自行罷免。區長實施監督最要之方法則爲視察，縣長除臨時抽查外，每半年出巡所轄之區域，視察行政及自治等事項，凡各區長鎮辦事之成績，縣政府掌管事務實施之狀況，上級機關特交查辦之事件，以及各地方民間一切狀況，皆屬於視察之範圍，考查結果，認爲有應行懲辦者，不論行政及自治人員，以及土豪劣紳等，均照法定程序及權限分別辦理。縣各級組織綱要頒佈以後，區署已成爲縣政府之輔助機關，對於鄉鎮長，則仍具有監督指揮之權。

在局科未合併之前省政府主管各廳可直接命令縣之各局，各局亦可直接向各廳呈請，縣長與各局幾同分立，縣長對於各局幾無監督指揮之可言，及局科合併後，皆受縣長統一之指揮，而縣長之監督權因以提高。

二　關於立法之權　扶植自治時期，縣之設有參議會者，縣長關於立法之權，大致與以前相似，惟無緊急命令權及撤銷權；縣長對於縣參議會有提交議案之權，但提交預算案時，事先須經縣政會議審議（三八）。縣參議會對於縣長提交案件，須提前審議，如延不審議，縣長於本屆縣參議會閉會後，可呈請上級機關核准辦理（三九）；但縣參議會閉會前一星期內交議者，不在此限。此外縣參議會開會時，縣長可應縣參議會之請，列席報告或說明。

縣長更有覆議權，亦與以前相似，縣長認為縣參議會之決議案不當時，可詳具理由送交縣參議會覆議，如全體參議員三分之二以上仍執前議而縣長仍認為不當時。則呈請該管上級機關核定。他若聘任專家為縣參議員：議長副議長未選定前，縣參議會之召集開會亦皆屬於縣長職權之範圍（四〇）。

縣各級組織綱要頒佈以後，各省正在籌設之縣參議會，其與縣長之關係，大致與此相似，詳可參看第三章，玆不贅。

三　關於司法之權　關於司法之權，縣長有二種，一為普通司法權，一為特種司法權：普通司法權為縣長兼理司法，仍沿北京政府時代之舊，詳見本文第四章姑從略，玆僅述其特種司法權如次：

特種司法權即縣長除兼理普通司法外，更有兼辦軍法事務之權。二十一年九月間豫鄂皖三省剿匪總司令部為整頓軍紀，清除匪患計，始加委剿匪區內各縣縣長為該總司令部之軍法官。及二十五年三月間削改由軍事委員會加委，其範圍並不正於剿匪區。凡縣長所轄縣境內之現役軍人犯刑事或懲罰法令者（四一），非軍人在剿匪區域犯軍事法令者，犯危害民國緊急治罪法者，犯修正剿匪區內懲治土豪劣紳條例者，犯禁煙禁毒各種法令及其他依法令應歸軍法機關審判者，兼軍法官之縣長對之皆有檢察及審判之權（四二）。其未兼軍法官之縣長，於轄境內發覺應歸軍法機關審判之案件，得為緊急之處分，並即時詳報該管兼軍法官之行政督察專員核

辦。兼軍法官之縣長，可派員兼任軍法承審員（四三）及書記以爲助理。判決文內軍法承審員可以副署，惟負責者仍爲兼軍法官。二十七年五月縣長及地方行政長官兼理軍法暫行辦法頒佈以後，改爲凡依法令應歸軍法審判之案件，得由兼理。設有 他軍法機關者，由最先受理案件之機關審判。但設有衛戍警備或 嚴司令部之區域， 與軍事或治安有關之軍法案件， 不問受理先後，均送由該衛戍警備或戒嚴司令部審判。 縣長判決之案件，並須繕具判決正本，被告聲辯書及全案卷證呈由各省高級軍事機關核轉中央最高軍事機關核定。同時中央最高軍事機關，對於縣長兼理之軍法案件，得隨時提審，派員蒞審或移轉管轄。

此外縣長更有其他之職權，例如爲縣政會議之主席；爲縣參議員選舉委員會之委員長，爲縣各種委員會之當然委員或主席，而各省在縣設立之 關由縣長監督或兼任其長官者，亦不乏其例（四四）。戰事開始以後，縣長之兼職更多，茲當於第七節及其他有關章節中及之。

第二節 秘書

清代之縣衙門，有由知縣私人延聘之刑名、錢穀等幕友，以爲知縣之輔佐，民國成立，各縣公署之科長科員等職即爲幕僚之變相。及國民政府成立後，於十七年十二月間五省民政會議，浙江省政府民政廳始提出縣政府應添設秘書員額案，其理由則以縣政府爲行政樞紐，各局成立後往來公文繁賾異常，應添設秘書一人，佐理縣長辦理機要，撰擬章則，審核文稿。於是於十八年重訂縣組織法始定爲縣政府設秘書一人。

縣政府秘書之職務，爲秉承縣長辦理機要，總核文件，承辦職員進退，典守印信，並掌管縣政會議事項，及其他不屬於各科等事項。在局科合併時期，在事務較簡之縣則由秘書兼第一科科長（四五）。裁局改科後，秘書之職權更爲增高，將局科分設時期常設科所掌之會計庶務以及統計等事項，亦歸秘書（四六）掌理。縣長因公外出時，秘書可代行其職務。裁局改科後，更有務原局之重要職員隸屬於秘書室者（四七）。除掌原有事項外，局科分設時期縣政府總務科之職務，亦無異由秘書兼理。秘書之職務，隨裁局改課而增繁，故有設助理

秘書一人或二人以爲輔助者。

縣各級組織綱要規定縣政府設秘書，但其名額則由省政府擬訂報內政部核定之。

第三節　局與科

縣之局爲縣政府外部之行政組織（四八），縣之科爲縣政府內部之行政組織，二者似不可併爲一談。然歷來局科或分或合大有一而二，二而一之概；各省之縣，局科之分合，先後既不同，組織亦不一致，錯綜紛紜，變化多端，極難縷述，茲略敍其梗概如次：

北京政府時代民十以前多設某某所，民十以後局之設立始漸推行，可名爲局之萌始時期，及國民政府成立後十七年頒布縣組織法，各省多依其規定而分科設局，可名爲「局科分設開始時期」，二十一年後因第二次內政會議有裁局併科之提議，又以水災國難之影響，地方經費支絀，厲行減政，故各省之縣，或合署辦公，或裁局併科，可名爲「局科合併開始時期」，二十三年後因受南昌行營頒布剿匪省份裁局改科辦法大綱之影響，各省更由裁局併科進、而爲裁局改、科，可名爲「裁、局改科開始、時期」。迨及二十六年六月，行政院公布縣政府裁局改科暫行規程（四九）以後，裁局改科之原則，乃告確定。縣各級組織綱要仍採設科之制。惟過去情形各省間並不一致，或此省局科分設，而彼省局科合併，或此省局科合併，而彼省裁局改科。上述各期亦只就多數之省而言而已。

局與科之數目及名稱各省各時期既不一致，而一省之中，各縣亦不一致，至於某科改某局，某局改某科，其辦法更不一致。

大凡局科分設時期，一等縣之科局以二科四局較爲普遍，二三等縣則以經費較少，局科之數不能具備，或將局縮小爲科，或將局科之數減少，其能設二科四局者，反爲例外（五〇）局科合併時期，除公安局外，則科之數目殊不一致，例如二十一年間山東省各縣則率設五科，二十二年間察哈爾省各縣則率設三科。裁局改科時

則，除公安局外則各縣設三科。

裁局爲科之辦法，局科分設時期其經費寬紬之縣，率爲裁局設科，其辦法卽將原來之公安財政建設教育等局縮小其組織而分設爲公安、財政、建設、教育等科（五一）。

局科合併時期，除合署辦公（五二）外，其辦法率爲裁局併科，卽將各局分別裁撤後，其事務併入於縣政府內原設之各科或另設科辦理（五三）此時之科可分爲三種：有局與局合併之科，有科與科合併之科，有局與科合併之科（五四）。

裁局改科時期，其裁局爲科辦法，卽將原設之公安、財政、建設、教育各局盡行裁撤爲原則，將原設之科盡行改組擴大，以其設三科爲原則，分掌原來各局科之事務，並以教育建設事項合爲一科爲原則，同時對於財政等事更設其他機關分理，卽所謂剿匪省份裁局改科之辦法，然實際上並不限於剿匪省份。二十六年六月確定縣政府裁局改科以後，規定公安、財政、建設各局應實行裁撤，將其職掌分別歸併於已設之各科或另設科辦理。但在人口衆多事務繁劇之縣分有設局之必要時，得由省政府決議設置之。唯教育事務，則以設局辦理爲原則。

局科分設時期，其裁局設科，係將局之組織縮小爲原則；局科合併時期，其裁局併科僅將各局之事項，併入原設之各科爲原則，同時並不限定將所有各局盡行裁撤；裁局改科時期，則除公局外，將局一律裁撤爲原則，同時將科之組織擴大，故縣政府內部組織日臻充實，而權責亦日趨集中。縣各級組織綱要採設科制度，各省情形，近已漸趨一致。

第一項　局

局爲縣政府外部之行政組織，民國初年，各縣除掌財政之組織有公款局外，其餘局之名稱率皆稱所，其掌公安者則爲警察所，掌教育者則爲勸學所，掌建設者則爲實業所。至民國十二年以後始公布縣教育局規程，改勸學所爲教育局，十四年以後始逐次成立實業局。至十七年國民政府頒布縣組織法後，始改爲公安、財政、建

設、教育四局。二十一年後局科多合併，二十三年後因受南昌行營剿匪省份裁局改科辦法大綱之影響，各省之縣除公安局有存者外，其餘各局一律裁撤。縣各級組織綱要大致仍之。茲分述其組織如下：

第一目　北京政府時代之局所

一　警察所　依清末之制，關於縣之公安事項，由縣之警務長掌之，凡縣中之消防、戶籍、巡警、營繕及衛生等事項，亦屬之，並得設置警務公所。民國成立後，於民國二年北京政府始規定辦有巡警之縣設警察事務所（五五）。由縣知事監督指揮，及民國三年又改警察事務所為警察所（五六）。

縣警察所之組織為：所長一人，下有警佐一人至三人，並得酌用雇員。縣警察所所長由縣知事兼任，惟各省中所長亦有專任者。縣警佐承所長之命，管理警察事務。此外尚有警察分所，設於縣區域內之繁盛地方，分所所長則以警佐充之。縣警察所之職務，則為管理縣區域內之警察事務（五七）。

二　公款局　民元以後各縣恆有設公款局者，設正局長一人，副局長一人，董事二人，會計書記各一人。凡縣之地方收入支出及特別捐款，皆歸其掌管。惟其組織亦不一致，例如民國七年間山西省之公款局（五八）。設經理一人，司事一人，司賬一人；經理掌公款局之收發及保管款項等事項；司事受經理之指揮催收各項捐款　支發各項經費，並兼辦文牘等事項；司賬掌公款局之賬簿及會計報銷等事項。惟公款局多採官督民辦主義，可名為半自治行政之機關，並非縣之正式行政機關。

三　實業局　依清末之制，各縣設勸業員一人，受勸業道及知縣之指揮監督，掌理縣之實業及交通事項。及民國六年以後，直隸、山東、陝西等省，於各縣有設勸業所者，亦有設縣實業公所者，其名稱頗為參差，大抵皆以地方之紳士主持辦理，亦非正式之行政機關。及民國十四年五月後始一律改為實業局（五九），設置始漸普及。實業局設局長一人下設勸業員及事務員，其名額視縣之實業事務之繁簡而酌定，實業局長之職務為：商承縣知事之命，辦理全縣實業行政，並督促指導屬於縣實業進行之事務。實業局隸屬於實業廳，其職務為辦

理縣之地方實業行政。

四　教育局　清末縣之教育，由縣視學員掌之，並設勸學所以爲全縣學務之總匯，勸學所以知事爲監督，以縣視學兼總董，並由縣視學選擇土著之紳衿充勸學員，掌調查與學等事項。民元以後，各省或存或改，（六〇）或廢，極不一致；至民國四年勸學所規程（六一）公布後，始又次第設立。勸學所設所長一人，勸學員二人至四人，並可設書記一人至三人，視事務之繁簡以爲差。勸學所所長受縣知事之監督指揮，總理所內事務。每一學年內，須周歷縣屬各區一次或二次。勸學員受所長之監督指揮，分掌所內事務，並分任各區勸學事項。勸學所之職務，爲輔佐縣知事辦理縣教育行政事項。此外更設縣視學一人至三人，秉承縣知事之命，視察全縣之教育事項。

至民國十二年三月更改勸學所爲教育局（六二）。教育局設局長一人，下設視學及事務員，其名額視縣教育事務之繁簡而差。更設董事會，董事定額爲五人，但教育發達之縣，得增至七人至九。縣教育局長之職務爲商承縣知事之命，主持全縣教育行政事項，並督導指導縣以下所屬之市鄉教育事務。董事會董事由縣知事遴派縣視學一人充之，其餘則由縣教育局局長推薦辦理教育著有成績者四人，從事實業或辦理地方公益著有聲譽者二人，呈請縣知事選任（六三）。董事會之職務，爲審議縣教育之方針及計劃，籌畫縣教育經費及保管縣教育財產，審核縣教育事項。二十六年三月之後，除教育局外，其他各局依法均應裁撤。縣各級組織綱要頒佈之後，則只有一警察局。但教育局之已設者，得暫緩裁撤（六四）。

此外縣更劃爲若干學區，每區設教育委員一人，受教育局長之指揮辦理學區之教育事務。

第二目　國民政府成立之局

民國十年間廣東省各縣實行自治，各縣政府之組織，摹仿當時廣州市政府之組織，設總務科外更設教育、實業、財政、公安、工務、衛生六局，各局設局長一人，下設局員若干人，按事務之繁簡而定，惟教育局特設督

舉一人至六人不等，為後來各縣分科設局之濫觴（六五）。

國民政府成立後，於十七年九月十五日公布縣組織法，始定各縣政府設公安、財務、建設教育四局，於必要時，縣政府更可呈請省政府設置衛生局及土地局。及十八年六月五日公布重訂縣組織法，規定縣政府設公安、財政、建設、教育四局。各局有縮小範圍之必要時，縣政府得呈請省政府，改局為科，附設於縣政府內。有擴充必要時，縣政府得更設置衛生、土地、社會、糧食管理等局。重訂縣組織法較第一項縣組織法之異點，則為將財務局改稱財政局，將常設四局得縮小為科，將非常設之局除衛生、土地二局外，更增社會局及糧食管理局。

十七年後各省紛紛頒布關於縣各局組織之法規，各局相繼成立，惟除常設之公安、財政、建設、教育四局外，其他諸局則皆未設，祇江蘇、浙江、廣東等之縣，間有設土地局者。十九年以前，各省對於各局組織之規定極不一致，其所頒佈各局組織之法規，或名章程，或名條例，亦皆不一致。十九年三月十四日內政部始咨各省省政府，凡縣政府各局之組織章則統名規程，並應於規程內訂明各局局長，應受主管各廳及縣長之指揮監督，其各局經費，應由縣款支給，或由省款補助，各局之職掌及局長等之任用亦須照縣組織法之規定。是年六月間，內政部更咨各省省政府，嗣後擬訂各縣所屬各局組織規程，皆應援照江西省縣政府各局組織規程之各點辦理（六六），於是各省對於縣之各局組織法規之訂定，形式上始漸整齊。

關於各局之組織，省與省間情形既不相同，而一省之中，縣與縣間亦不一致，或此有彼無，或此增彼減，極難予以概述。大凡各省縣屬之局，以公安、財政、建設、教育四局為最普遍。可名為常設之局。江蘇、浙江、廣東等省各縣中有間設土地局者，可名為非常設之局，茲就此五局分述如下：

一　公安局　各省縣公安局之組織頗不一致，繁盛之省則其組織較複雜，邊瘠之省則其組織較單簡。各縣公安局之內部組織普通設局長一人，下分三課（六七）（亦稱科）（六八）或兩課，或不設課而僅設局員數人。更有督察長及督察員。其外部之組織則於各區設公安分局，設分局長一人（六九），局員一人至三人，巡官一人或二人，書記二人或三人。更設警察分駐所，設巡官一人，書記一人或二人，警察派出所設巡官或巡長

一人。皆有長警若干人。縣公安局所屬之隊，則有消防隊，警察隊，及偵緝隊，皆設隊長一人或更設副隊長一人，下有書記一人。

（一）公安局長　縣公安局長之職務為受民政廳及縣長之指揮監督，綜理全局事務，並指揮監督全縣公安分局及所屬員警，辦理一切公安事務，第一區公安分局局長亦多由公安局長兼任。

（二）課　縣公安局之分課者，有設三課者，亦有設兩課者。每課設課長一人（七〇），課員一人至三人，並有事務員若干人。課長之職務為承局長之指揮監督掌管本課一切事務，並得依各項規則或成案裁決本課事項。第一課之職務為掌理關於全縣警察之編制，調遣及分配，職員長警之考核進退，升降獎懲及請假，收發文書，掌管印信，管理案卷，及編製預算決算統計，以及會計庶務及不屬於他課之事項。第二課掌理關於保安及整飭風紀，交通戶籍，公共衛生及消防，以及保護森林漁獵等事項。第三課掌理關於緝捕、偵查、及違警處分等事項，其設兩課之公安局，則第二第三課事務由第二課掌管（七一）。

（三）督察長及督察員　督察長及督察員，亦有設督察處者，其職務為監督外勤勤務。

縣公安局之職務為掌理全縣之公安事務，凡戶籍、警衛、消防、防疫、衛生、救災及保護森林，漁獵等事項皆歸其掌管。此外更有警務會議（七二），由公安局長，召集各公安分局長舉行，以議整頓全縣警務事項。

局科分設時期，各縣有將公安局之組織縮小為公安科，附設於縣政府內。局科合併時期，縣公安局多併入第一科。裁局改科時期，縣公安局之事務，亦多改歸第一科辦理（七三），更另設警佐一人以掌公安事務，惟繁盛之縣，公安局多未裁改。

民國二十五年十二月十六日內政部公佈縣警察機關組織暫行條例並於同日施行，於是縣公安局之組織復改，依此規程之規定，縣分為設警察局之縣及不設局之縣，設局之縣警察局內部之組織，與以前各縣公安局之組織大致相同，惟將縣公安局改為縣警察局，第一課改為總務科，第二課改為行政科，第三課改為司法科，但事務較簡之局，併設二科。其外部之組織則將公安分局改為警察所，而警察分駐所及警察派駐所（七四），皆依

審稱，縣警察局所屬之隊則有消防隊、偵緝隊、水警隊、及保安隊，曾因其需要而設置，另外更可增設警察訓練員以訓練警察。他如警務會議亦由局長召集，皆無甚更張。不設警察局之縣，則於縣政府內設警佐一人，警佐之職務為承縣長之命，掌理關於全縣警察之編練調遣，考核及賞恤，警察裝械之管理，及勤務之配備，調查戶口、保安、正俗、消防、交通、衛生、及漁獵農林之維護，違警處理及司法協助，保甲及壯丁隊代行警察職務之訓練指揮及其他警衛等事務。

縣各級組織綱要頒佈後，縣設警察局，其制大致與過去相似。關於縣警察編制經費人事以及訓練等項，在設有縣警察局之縣，應由縣警察局承縣長之命，統籌辦理；在不設警察局之縣，由縣政府統籌辦理。區警察所亦為區署之直屬機關（七五）。

二　財政局　縣財政局原稱財務長，十八年六月後，始改稱為財政局。縣財政局設局長一人，下設三課，（或稱科）（七六）或兩課，或不設課，各課下有事務員，其不設課之局，僅設事務員數人而已。

（一）財政局長　縣財政局長之職務，為受財政廳及縣長之指揮監督，綜理全局之事務，並指揮監督所轄之職員。

（二）課　縣財政局普通設三課或二課不等　各課設課長一人，課員一人至三人，及事務員若干人。第一課之職務為掌理關於文書之收發、繕校及印信卷宗圖書之保管，職員之任免，考核獎懲，田賦捐稅册串、票照等之印製保管，縣公款公產之管理及監督，公債之募集，前後任之交代，臨時委辦之特種財務，全局之會計庶務及不屬於其他各課之事項，第二課之職務為掌理關於賦稅之徵收、調查、稽核、整理及規劃，戶糧管册之整理，串票單照等之彙發及稽核，及其他關於徵收等事項。第三課之職務為掌理關於全縣財政統計，及月報日報各項單表之填造，各種收支款項之登記，全縣地方預算決算之審核編製，各總關簿記之整理。

縣財政局之職務則為掌理徵稅、募債、管理公產及其他地方財政等事項。此外更有局務會議，由局長召集其所屬之重要職員所組成，以議整頓全縣之財務事項，亦有另設縣公款公產保管委員會者（七七）。局科分實

時期，縣財政局有改設爲財政科者，局科合併時期，則併入縣政府第二科，裁局改科時期，則財政局一部分之事務改歸於縣政府第二科，另設經徵處，財務委員會及縣金庫等機關，以分掌財政局之事務（七八）。

三　建設局　縣建設局（七九）設局長一人，下分四課（或稱科）亦有分三課，兩課（八〇）不等，亦有不分課者，此外更設技佐（八一），其不分課之局則僅設技術員數人（八二），建設局更有事務員及書記。

（一）建設局長　建設局長之職務爲受建設廳及縣長之指揮監督綜理全局事務，並指揮監督其所屬職員。

（二）課　各課設課長一人，課員一員至三人，其設四課之建設局，第一課之職務爲掌理關於文書之收發、繕校及印信卷宗圖書之保管，職員之任免考核獎懲，建設經費之支配，預算書核及預算決算之編製，統計表册，及月報之編造，全局之會計，庶務及其他不屬於各課等事項。第二課之職務爲掌理關於道路橋梁之修築及管理，航業之管理及取締，電業之保護及管理，水利工程之測勘規劃及設施，關於建築而不屬於土地行政之測丈，新市新村之建築及其他土木工程，運輸業團體之管理等事項。第三課之職務爲掌理關於農林、蠶桑、畜牧、漁業、礦冶業之規劃，獎進、保護、管理，益蟲益鳥之保護及害蟲之防治，農村之改良，農民銀行及合作社之管理，地質及土壤之調查等事項。第四課之職務爲掌理關於工商業之提倡獎進，保護管理，商品之檢查徵集，權度之檢驗，工商業之註册登記，工商團體之立案及監督以及勞工行政等事項。

建設局之職務爲掌管土地，農礦、森林、水利、道路、橋梁、工程、勞工、公共營業等事項及其他公共事業。此外局長更可召集局務會議以便利建設事務之進行。建設局於局科分設時期，有縮小爲建設科者，及局科合併時期則多併入縣政府第三科，及裁局改科則與教育局合併爲第三科，另設技士一人以辦理建設事項。

四　教育局　教育局設局長一人，下設三課（或稱科）或兩課，或不設課，其不設課者，則設局員二人或三人，此外，更設縣督學一人至三人，全縣並可劃分若干學區，每區設教育委員一人。

（一）教育局長　縣教育局長之職務，爲受教育廳及縣長指揮監督，綜理局務，並指揮監督所轄職員。

（二）課　縣教育局各課設課長一人，課員一人至四人（八三）。第一課之職務爲掌理總務及其他教育行

政事項，凡關於文書之收發繕校，及印信卷宗圖書之保管，全縣教育經費之出納稽核，及預算決算之編製，教育建築物之保管，及建築物圖樣之審查，教育設備及教育用品之購置分配，教育刊物及兒童補充讀物鄉土教材之編纂，教育統計材料之調查，及圖表之編製，學校衛生及不屬於其他各課等事項皆屬之。第二課之職務爲掌理學校教育事項，凡黨義教育之實施，各種學校課程之審核，訓育標準之釐定，假期之變更審核，學校用費標準之訂定，各校編制及費用之核定，教員之登記，教材及教育設備，教育用品之審查，教師之聘免獎懲，兒童身心之檢驗，全縣教育效率之測量及增進，學區之劃分，各種研究會之召集，學校法令之執行，學齡兒童之調查，義務教育之計劃及進行，學校之設立，立案及變更，私塾之取締及改良，學生參加社會活動之指導，學生就學及升學之指導，教師之進修，及其他學校教育等事項皆屬之。第三課之職務爲掌理社會教育事項，凡關於民衆教育館，及民衆學校，體育場運動會，及其他民衆健康教育，科學教育館，職業補習學校，職業指導所，及其他民衆生計教育，識字運動，民衆問字處，民衆讀物圖書館，及其他民衆文字教育，家庭改良及其他民衆家事教育，禮俗改良及其他民衆社交教育，黨義宣傳，四權訓練及其他民衆公民教育，戲劇音樂讀書雜藝及其他民衆休閒教育，青年人之低能及殘廢者之特殊教育，感化教育，中小學兼辦民衆教育，社會教育，師資訓練，博物館及其他社會教育事項皆屬之。

（三）縣督學及教育委員　縣督學之職務爲承局長之命，視察並指導全縣教育事宜。縣教育委員之職務爲受局長之指揮監督，辦理其學區之教育事務。

縣教育局之職務爲掌理全縣學校，圖書館，博物館，公共體育場，公園等事項及其他文化社會事業皆屬之。此外局長亦可召集局務會議與他局同。縣教育局於局科分設時期，各縣縮小組織者，將教育局縮小爲教育科，及局科合併時期，各縣之裁併教育局者，多併入第三科或第四科。及裁局改科時期，則與建設局合改與第三科，另附設督學以辦理教育事務。二十六年三月，縣政府裁局設科規程規定教育事務以設局爲原則，但在人口較少事務較簡之縣，得由省政府酌量改設專科。目前教育局亦仍有存在者。

五　土地局　土地局爲非常設之局，止於江蘇、浙江、廣東等省各縣中，有設之者，茲述其組織如次：土地局設局長一人，下分四課或三課（八四）全局設課員六人至八人，技術員二人至六人，更可酌設辦事員及僱員。另外更可組織清丈隊，調查隊（八五）。

（一）土地局局長　土地局局長之職務爲受省土地局之命並秉承縣長綜理全局事務，指揮監督所屬職員辦理全縣土地行政之事務。

（三）課　土地局各課設課長一人，課員若干人。第一課之職務爲掌理總務等事項，凡關於撰擬文牘，編纂統計，職員考勤，及收發文件，典守印信，保管檔卷，會計庶務及其他不屬於各課事務皆屬之。第二課之職務爲掌理測丈等事項，凡關於測丈，覆核測丈圖册，及抽查已丈戶地，釐定經界，及編製保管各種圖册等事項皆屬之。第三課之職務爲掌理登記事項，凡關於土地登記及調查，公私產權之移轉，發給憑證，編製登記表册，及保管一切單契等事項皆屬之。第四課之職務爲掌理調查等事項，凡關於溢地升課，調查縣有土地暨該地價，查驗契據，土地分配及使用等事項皆屬之。

土地局雖隸屬於縣政府，但受省土地局之指揮監督，辦理全縣行政之事務。此外更有公斷委員會，以解決土地糾紛及評估地價。縣之設有土地局者極不普遍（八六），至民國二十六年三月間，已將土地局改稱地政局。

第二項　科

第一目　北京政府時代之科

清代之縣衙門，知縣之下，分設吏、戶、禮、兵、刑、工六房，（亦曰科）各置典吏一人，以掌其本房之事務，其下更有貼寫幫差等名目，以司抄寫。及民國成立，將房改組爲科，有民治（或稱內務、總務）、財政、教育、交通、實業、兵警、司法等科之名目，其數之多寡極不一致，而其中亦屢有改變（八七），及民國二年

一月八日，劃一各縣地方行政官廳組織令公布後，各縣之科始漸次改組而趨整齊。

各縣公署自民國二年後，始改爲第一，第二等科，科之數目由二科至四科不等，視各縣事務之繁簡而定。各科設科長一人（八八）科員二人至四人，另設技士一人至三人。科長科員之職務爲：撰擬文稿承轉案件，即清代幕友之變相。至於各科之職務：第一科掌理總務，凡關於機要、印信、統計及報告編製，職員履歷及進退紀錄；文件之收發、分配、保存、編纂；會計庶務及其他不屬於各課等事項皆屬之。其他諸科之職務則爲掌理關於選舉，監督下級自治團體，及其他公共團體之行政；賑恤、救濟及慈善、道路、土木工程、宗教禮俗、徵兵征發、戶籍、警察衛生、土地調查、土地收用，本縣行政經費，委任國稅之征收，教育學藝、農林工商、地方交通行政等事項或由各科分掌或由一科合掌不等（八九）。

第二目　國民政府成立後之科

國民政府成立後，縣政府之各科，可分爲局科分設時期之科，局科合併時期之科，及裁局改科後之科。茲分述如下：

一　局科分設時期之科　民國十年間，廣東省各縣實行自治之時，各縣公署設總務一科，縣公署以外分爲各局實爲局科分設之先聲。十七年九月間國民政府公布縣組織法，規定一等縣政府設置四科，二等三科，三等二科。及十八年六月間重訂縣組織法，則改爲縣政府設置一科或二科，依事務之繁簡而定。設一科時稱爲總務科，設兩科時稱爲第一科，第二科。各科設科長一人，科員二人至四人。科長科員之職務亦爲擬辦文稿，承轉案件，由科員擬稿，科長核稿兼擬重要文件。第一科之職務爲掌理公安教育，及規劃考核公安局教育局掌理之事務，地方自治及選舉、地方保衛團、禁烟、風俗、宗教、典禮、社會救濟、著作出版、保存古物、收發文件及不屬於他科等事項。第二科之職務爲掌理財政、建設、及規劃考核財政局建設局掌理之事務，工商業、度量衡、編製預算決算、保管公物、統計、編存檔案、會計庶務等事項。如祇設一總務科時，則二科掌理之事務併

總歸務科管理（九〇）。

以上之科，乃爲縣政府常設之科，此外更有非常之科。此等非常設之科，乃由縣政府所屬各局因縮小其範圍而改設，附設於縣政府內。各局縮小爲科者，並非將四局皆須縮小，其未縮小爲科者各局仍繼續存在。由某局縮小爲某科者卽以該局之名稱稱其科（九一）。非常設之科與常設之科之異點，則爲名稱之異，數目之異，組織之異，及事務之異。常設之科稱爲第一，第二或總務科。非常設之科則仍其局之名。稱爲公安、財政、建設、教育等科（九二）。常設之科，其數目由一科至二科，非常設之科，其數目爲由一科至四科。常設之科設科長科員等，其組織較單簡。非常設之科，如由公安局改爲公安科者，則可用巡官，財政局改設財政科者則有事務員，建設局改設建設科者則有技術員，教育局改設教育科者則有督學教育委員等職，故其組織較複雜（九三）。常設之科設兩科者，其所掌理之事務，縣長可以互易其掌理，非常設之科，其掌理之事務皆爲原有各局之事務，則不可互易其掌理。

非常設之科，一般皆爲由四局所改，然亦有由其他機關縮改者，例如甘肅省於二十一年六月，將鼎新縣公款委員會改爲財政科，廣東省於二十五年三月將各縣編遣裁撤，於縣政府內增設警衛科。更有因辦理事項事務而專設某科者，例如二十一年一月廣東省各縣因辦理自治而於縣政府內設自治科（九四）。

二　局科合併時期之科　局科合併之科卽裁局併科後之科。裁局併科者，卽將局或科之事務，併入原設之科，或新設之科辦理，而將原設之局裁撤。局科合併之科可分爲三種，一爲局與局合併之科，一爲局與科合併之科，一爲科與科合併之科。局與局合併之科，例如二十二年十一月察哈爾省將縣教育、建設兩局併爲第三科。局與科合併之科，例如二十二年十二月河南省將縣公安局裁撤併入第一科，財政局撤併入第二科。科與科合併之科，例如二十三年十二月河北省設四科或三科之縣政府，其第一科皆由原設第一第二兩科合併。

裁局併科與縮局改科不同。縮局改科用原局之名稱其科，裁局併科則以第一第二等數目字稱其科。縮局改科以一局改設一科爲準，裁局併科則無此限制（九五）。併科後之科更有分爲若干股者，股設主任科員，以辦

理原來之局或科之事務。

三　撤局改科時期之科　裁局改科可名爲進一步之局科合併。裁局併科後之科，雖管原局裁科之事務並不融合，改有設股以分掌其事務者；裁局改科後之科，則將原設局科所辦理之事項，更爲融合，以不分設辦事爲原則。裁局併科後並不另設其他機關，而裁局改科後則於科外另設其他機關。裁局併科後，原設之重要職員，仍隸於原局所併之科，裁局改科後，則將原局之重要職員，如警佐，技士、督學等之地位提高，直接承縣長之命，輔助主管科長辦理公安、建設、教育等事項，並非隸於由原局所改之科。故裁局併科可視爲裁局改科之更進一步，裁局改科爲比裁局併科更進一步之合併。

裁局改科後之科有兩種形式。一則爲改設三科者，如鄂皖等省份（九六）是。一則不限定改設三科，或改設四科或五科不等如江蘇浙江等省是（九七）。改設三科者，則本集中權責，充實組織，政建合一，整飭建置等原則而定，改設四科或五科者則不拘此原則。

改設三科者之組織有科長科員，大致與以前常設之科相同，惟科員下增設事務員，第二科兼辦經徵事務時，可增設經徵員。第一科之職務爲掌理民政及公安事項，凡保甲、地方保衛、公安、禁煙、衞生、社會救濟、禮俗宗教、保存公務等事項皆屬之。第二科之職務爲掌理地方財政事項，凡編製預算決算、徵收、管理公物公產、會計、庶務及其他有關於財政事項皆屬之。第三科之職務爲掌理建設及教育等事務，凡農、工、商、礦、森林、水利、道路、橋樑、土地、農村合作、度量衡、著作出版、文化及其他關於建設及教育等事項皆屬之。

其改爲四科或五科者，各科之組織大致與改爲三科者相同，惟各科之職務，則因省而差。例如江蘇省第一科之職務爲掌理總務及自治等項，第二科掌理財務，預算決算等事項，第三科掌理公安、保衛、警衛等事項，第四科掌理教育、建設等事項，浙江省則第一科掌理民政、保甲等事項，第二科掌理財政、土地等項，第三科掌理公安、保衛等項，第四科掌理教育項，第五科掌理建設事項。其設四科之縣，則將第五科事務設技

十一八辦理，隸屬於祕書室。故改設四科或五科者仍有裁局併科之性質，不如改設三科者較爲澈底。二十六年三月縣政府裁局改科暫行規程，雖明定改科制度，但對之數字及其職掌，則另由各省政府按照需要擬具縣政府組織規程咨送內政部轉呈行政院核定之，是以各省仍缺一致之規定。

縣各級組織綱要一面確立設科制度，同時並規定科之名稱與數目。即縣政府設民政、財政、教育、建設、軍事、地政、社會各科以及祕書、科長、指導員、督學、警佐、科員、技士、技佐、事務員、巡官等人員。但設科之多寡，職掌之分配，則由省政府自行擬訂報內政部備案。各省設科之情形，頗有以「多」爲原則之趨勢。三十一年五屆十中全會特通過「調整省縣機構確定權責範圍簡化業務程序以增行政效率案」，規定縣政府以設民、財、教、建、軍五科及祕書會計兩室爲原則。目前各省之實際情形，依所已知者而言，亦大致遵照辦理。（參看第六章第二節附表）。

第四節 縣行政人員之任用

第一項 北京政府時代縣行政人員之任用

一 資格 北京政府時代。縣之科長科員僅名掾屬，實爲縣知事延聘之幕友，故無一定之資格，而各局、所長，除縣警察所所長，率以縣知事兼任外，其他之局所長，則多以地方紳董充之，並非正式之官吏，惟其資格，在法規上亦間有規定者，例如山西省於民國七年十二月五日公布各縣地方公款局通行規則，規定公款局經理（九八）之資格，以家道殷實，品行公正之士紳爲限。實業局局長（九九），自十四年六月十六日公布縣實業局規程後，始定爲須有下列資格之一：（一）畢業於各實業專門以上學校者，（二）畢業於甲種實業學校，曾任實業行政或其他職務三年以上者；（三）曾任實業行政職務五年以上確有成績者；（四）辦理實業著有成效者。教育局局長自十二年三月三十日公布縣教育局規程（一〇〇）後，始定教育局長之資格，須有下列之一：（一）畢業於大學教育科，師範大學校，或高等師範學校者；（二）畢業於師範學校，並曾任教育職務三

年以上者；（三）畢業於專門以上學校，並曾任教育職務二年以上者；（四）曾任中等學校校長或小學校校長三年以上者；（五）曾任教育行政職務五年以上著有成績者。

二　任用　縣政府[illegible]，由縣知事自委，但須將其職掌員額，呈道尹轉陳省之行政長官核定，分別敍等，註冊，並咨陳內務部備[illegible]。縣公款局局長（例如山西省）則由紳商學董加倍推選，由縣知事擇委，分報省公署及財政廳備案。實業局局長則由縣知事就合格者推薦三人，呈請實業廳長選任，並分報農商部，及該管省道區之行政長官備案。教育局長之任用，與實業局長相似，亦由縣知事就具有資格者推薦三人，呈請該管省道區之教育行政長官選任，並報教育部備案。

第二項　國民政府成立後縣行政人員之任用

縣政府秘書，科長或局長，縣政府科員及技術人員等，統稱縣行政人員。此等縣行政人員之任用，雖曰由省政府主管各廳就全省考訓練或甄拔合格人員，開列名單，交縣政府遴選後，呈請省政府准核委任，然實際上多由主管各廳直接委任。對於資格及任用，各省規定亦不一致，惟對於局長考試，各省亦間有行之者（一〇一）。然其考試程度標準過低，考取後之實習及訓練方法亦多不適當。且考取人員由省政府所屬各廳遴員委任，亦往往不能與縣長合作。及民國二十四年十二月七日國府始公布縣行政人員任用條例，縣行政人員之任用始有劃一之規定。

一　資格　科長或局長須有一定之資格始可任用，其資格爲：（一）經普通考試及格或與普通考試相當之特種考試及格（一〇二）曾任委任職一年以上者，（二）經相當於普通考試，相當之特種考試及格，曾任委任職一年以上，（三）現任或曾任委任職一年以上，經甄別審查，或考績合格者，（四）現任或曾任縣政府科員，繼續服務三年以上，而成績優良者，（五）曾於普通考試舉行前，在內政部備案之各省縣政訓練機關畢業，並曾任委任職一年以上者；（六）曾在主管教育機關認可之專科以上學校畢業，並任委任職一年以上者，

（二）曾致力於國民革命五年以上著有成績，經證明屬實，並曾在主管教育機關認可之中等學校畢業者。略具有上列資格之一者，並具有與擬任職務有相當之學識或經驗者，始可任用。惟對於警察官及技術人員之資格則另有規定。

縣警察局長或警察所長（即以前之公安局長及公安分局長）或警佐之任用須有下列資格之一：（一）經普通考試警察行政人員考試及格者，（二）現任或曾任警察機關，或專辦理警察行政事務之委任警察官，經甄別審查或考績合格者，（三）現充各級警察機關警長，服務三年以上成績優良者，（四）在內政部認可之國內外警官學校畢業者（一〇三）。

技士之任用亦須有下列資格之一：（一）經普通考試各種技術人員考試及格，或與普通考試相當之特種技術人員之考試及格者；（二）現任或曾任委任職技術人員經甄別審查或考績合格者；（三）在立案之中等以上職業學校畢業，並在國營事業機關，曾任與委任職相當之技術職務，四年以上著有成績者，（四）在教育部認可之中等以上職業學校畢業，並曾在各官署曾任與委任職相當之技術職務，四年以上著有成績者；（五）在教育部認可之國內外專科以上學校畢業者；（六）在認可之中等以上職業學校畢業，並在主管官署登記之營業場廠實習四年以上，或繼續擔任技術工作四年以上，著有成績者，（七）各種專門職業人員，經依法領有證書並繼續執行職務三年以上著有成績者，（八）在認可之中等以上職業學校畢業，或具有同等學力，並曾任與所擬任職務相當之職務一年以上，著有成績者，（九）曾任有關技術之雇員五年以上，成績優良者（一〇四）。

縣政府科員之資格為：凡具有局長或科長之資格者皆可；惟關於考試後取得之資格則不限於曾任委任職一年以上，關於考績取得之資格，則不限中等以上學校畢業；其他如現充或曾充縣政府辦事員，或書記，辦理縣務三年以上，而有成績者；曾在主管教育機關認可之中等以上學校畢業，並曾任行政事務一年以上者；曾任小學教職員一年以上者；曾辦地方自治二年以上，確有成績，並有相當之學識者；於普通考試舉行前在內政部備案之各省縣政府訓練機關畢業者，凡有上列之一種資格並須有與其所任職務相當之學識，或經驗者皆可任用。

二　任用　縣行政人員任用之程序，為由縣長遴選合格人員，呈請省政府委任（一〇五），考試及格分發人員，及本縣合格人員，皆有儘先任用之優先權。惟設有行政督察專員省份之縣，則秘書、科長、督學、技士、警佐須先薦請該管行政督察專員公署，轉呈省政府核委，其餘科員，辦事員，僱員則可由縣長逕行委任，彙報該管行政督察專員公署轉呈省政府備案。

縣行政人員之任期（一〇六）向無一定之保障，縣行政人員任用條例公布後，始規定經考試合格依法任用之縣行政人員，則非依法律不得停職或免職，惟違法失職時，縣長可先令其停職，派員暫行代理，然後呈省政府核准，依法交付懲戒。惟秘書雖由縣長呈請省政府任免，但實際上隨縣長為去留。

此外北京政府時代縣政府之書吏，則為清代各房書之變相，國民政府成立後，則將此等雇員之地位提高。北京政府時代之法警，則為清代捕、壯、快三班之變相，國民政府成立後，則改為政務警察，而變其組織；因二者地位雖極低下，然最能舞弊病民，故欲促進縣政，對於此等微職必須先加改善。

縣各級組織綱要頒佈以後，對於縣行政人員之任用，並無法律上之變更。（一〇七）

第五節　縣參事會

民三以前，縣之設議事會者，同時更設縣參事會，以為自治行政之補助機關，縣參事會亦可代議事會議決種種事件，實亦兼有立法機關之性質，比民國三年停辦自治後，各縣參事會與議事會遂皆被廢止。

第一項　縣參事會之組織

縣參事會由縣知事及議事會互選之參事員組織而成，而以縣知事為會長；參事員之名額為議事會議員名額十分之二，由四人至十二人。此外更有文牘庶務等職，由縣知事遴人派充。

縣參事員由議事會議員中互選，選舉之方法亦用無記名單記法。議事會選舉參事員時，同時另選候補參事

員，其數額與參事員同，皆為議事會議員名額十分之二。參事員因事出缺則以候補參事員補充，其任期以補足前任未滿之任期為限。參事員任期為三年與縣議員同。議事會改選時參事員及候補參事員亦一律改選，惟連選得連任。參事員不得兼任議事會議員，他如不得兼上級地方、下級地方之議員或職員，及迴避親族，以及其他義務皆同於縣議員。其待遇亦與之同。

第二項　縣參事會會議

縣參事會每月開常會一次，遇有特別事故，經縣知事之召集或參事員半數以上之請求，可開臨時會。參事會開會之會期由縣知事酌定。會長及參事員到會半數以上，始可開會，以出席參事員過半數為表決數，可否同數時則取決於會長。惟縣知事交參事會代議事會議決之事件，縣知事則不能參與表決。

縣參事會會議時，縣議事會議員，及縣知事所派之委員，可到會陳述所見，但無表決權。參事會會議時，禁止旁聽，非議事會公開可比。每屆會議議事錄，由會長及參事員二名以上署名存案。

第三項　縣參事會之職權

縣參事會之職權為：議決議事會決議事件之執行方法及其次第；或議事會所委託之代議事件，及縣知事所交與代議事會議決之事件；審查縣知事提交議事會之議案；議決本縣全體訴訟（一〇八），及其和解事件；並可會同縣知事，或所派委員查核自治經費之收支賬目；及其餘依據法令屬於參事會權限內之事件。

縣知事對於縣參事會之提議權，及撤銷權，與對議事會者同，參事會應行議決事件而不能議決時，則由縣知事呈請省行政長官核准施行，如參事會認為縣知事　法不當者，可呈請省行政長官核辦或行政審判機關處理（一〇九）。

第六節　縣政會議與縣行政會議

第一項　縣政會議

縣政會議，縣政府內部之一種組織，北京政府時代，無此組織，十七年國民政府公布縣組織法後，各縣始有此組織，蓋酌採合議制之精神。縣政會議由縣長、秘書、科長及各局局長所組成。縣政會議之職權爲：審議縣預算決算，縣公債，縣公產處分及縣公共事業之經營管理等事項。縣長認爲必要時，亦可以其他事項提交縣政會議。縣政會議開會時以縣長爲主席。縣長不能出席時，有由臨時推定一人主席者，亦有由秘書代理者。出席法定人數有規定須會之數三分之二者，亦有規定過半數者，因會議規則皆有各縣縣政會議自訂，故無定則。

設有縣參議會之縣，縣政會議皆有出議決事項，關於縣參議會職權者，須由縣政府送交縣參議會議後，方得執行。縣參議會議決執行事項，縣政會議亦得再行提出審議，如認爲有窒礙時，則交由縣政府聲明理由，再送縣參議會覆議，覆議結果而縣政會議仍認爲有窒礙時，則轉呈上級機關核辦（一一〇）。

自裁局併科及裁局改科後，縣政會議之組織亦隨之而改，例如二十二年江蘇省縣政府設有政務會議，以秘書科長爲出席人員，科員區長亦可以縣長之命列席會議。縣政務會議之職權則爲議決關聯兩科或關係兩區以上之事務（一一一）。廣西省於二十二年各縣設有縣務會議，由縣長及各重要縣行政職員組成，而掌理司法之承審員亦爲其中之一。縣務會議討論之事項爲縣長交議事項，出席各員提議事項，關於奉令應行辦理之重要事項，及關於縣單行章程等事項（一一二）。二十三年後剿匪省份各縣之縣政會議，除縣長秘書科長外，應有財務委員會委員長、督學、技士、警佐、各區區長及其他由縣長特別指定之人員組成；其目的則爲推行縣政，增進效率。故與縣行政會議幾無甚差別，而縣政會議之組織亦逐漸擴大，

縣各級組織綱要頒佈之後，仍設縣政會議，并由內政部制定縣政會議規則。（一一三）依其規定，縣政會議由縣長，國民兵團副團長，縣政府秘書，科長，指導員，警佐，督學，技士，會計員，縣倉庫主任。及其他經縣長指定之人員組織之。每兩星期開會一次，由縣長召集之，并爲主席。如縣長有事故時，由縣政府秘書代

理主席。其討論之事項有四：（一）奉令辦理之事項；（二）縣政府及國民兵團應辦之主要事項；（三）籌備提出縣參議會之議案及（四）其他有關縣政之重大事項。

第二項　縣行政會議

國民政府成立後，縣政府於縣政會議之外，更有縣行政會議，由縣政府召集，每年舉行二次，其時期由縣政府規定。縣行政會議，由縣長，縣政府各科科長，各局局長，各區區政及地方團體首領，或由縣長聘約之地方公正士紳所組成，此外民政廳亦可派員參加會議，列爲會員，縣行政會議以促進縣屬政務爲目的，其職權爲：議決縣長交議事項，出席會員提議事項，以及議決地方各團體之建議等事項，各地方團體提出建議於縣行政會議時，須經行政會議會員三人以上之連署介紹。

開會時以縣長爲主席，更有副主席一人由會員與選。開會須有會員過半數之報到，表決數則爲出席會員之多數，可否同數時則取決於主席。會議議決事項，由議長採擇辦理。閉會後則將議決案彙集呈報民政廳備案。

縣行政會議與縣政會議不同，縣政會議之會員，於局科分設之縣，則限於縣政府之重要職員；縣行政會議則無此限制。縣政會議爲縣政府內之審議機關，有其固定之職權；縣行政會議爲縣政府以外之建議機關，與中央各機關，及省之各行政機關，所召集之各項行政會議，同其性質（一四）。

縣各級組織綱要頒佈後，在縣參議會未成立前，仍須舉行縣行政會議，縣預算及決算并須先經其審定，再由縣長呈省政府核准。

第七節　縣之其他行政機關或人員

除前述諸機關外，其他之臨時及特殊之機關人員，名目尚多；例如國民政府成立後，因度量衡改制，則有度量衡檢定所，設檢定員一人以推行度政；裁區後，區長則變爲自治指導員，以指導下級自治；他如收督員。

附屬人員及其他瑣碎之機關，如將全國各省各縣之所有者而綜計之，之則不下數十百種，因無關重要概從略，今擇其比較普遍而重要者分述如下：

第一項　縣佐

清代之縣，有設縣丞以爲知縣之佐貳者，民國成立後仍沿其制，改稱縣佐。縣佐設於縣境內之要津地方，以其駐在地爲其所轄之區域，以不與縣知事同城爲原則。縣佐之設置，並不普遍，凡省行政長官，認爲有設置縣佐之必要者，可聲敍理由，咨陳內務部呈請大總統核定。故縣佐爲非常設之行政機關。縣佐之下，更有書記員及雇員以辦理文牘庶務等事項（一一五）。

一　縣佐之資格與任用　縣佐之資格有兩種，一爲考試分發之資格，一爲推薦候補之資格。考試分發者，爲曾任縣知事試驗，酌量挑選分發之員。推薦候補者必須具下列資格之一；（一）曾任各項佐職實缺者（二）原有各項佐職資格，曾經到省辦理行政事務滿三年以上者，（三）曾在行政公署，充當科長科員三年以上，著有勞績者，（四）在外國警察學校畢業，或本國警察學校三年畢業，曾辦行政事務滿一年以上者；（五）在中學以上學校畢業，曾充行政公署科長科員滿一年以上者。凡具有上列各款資格之一者，由各省或地方之最高行政長官選擇相當人員，咨陳內務部核准註册，作爲候補縣佐。縣佐之任用，由該管道尹遴選具上述之資格者數員（一一六），呈請省最高行政長官委任試署，並咨陳內務部核准註册，試署一年期滿，如其成績優良，即由道尹呈請省最高行政長官轉咨內務部請補。

二　縣佐之職務　縣佐之職務爲承縣知事之命，掌理巡徼、彈壓、暨勘災、捕蝗、催科、堤防水利、及縣知事委託各項事務，並得承縣知事之命指揮監督其駐在地方之警察。縣佐更可處斷其駐在地方之違警案件，但須呈報於該管縣知事。縣佐本無司法之權，故以不受理民刑訴訟案件爲原則，惟邊遠省份如新疆雲南等省縣佐，亦可兼理民刑初審案件，但該管縣知事仍負其責任。故縣佐之職務以掌理公安建設爲最要，財政次之，司法更次之。

國民政府成立後，十九年二月間中央第二百零七次政治會議通過訓政時期完成縣自治實施方案內政部主管事務分年進行程序，於劃定自治系統項下，有廢除道尹及縣佐之規定。嗣後各省對於縣佐制度，亦行裁撤，惟邊遠省份如陝西、四川、雲南、貴州、新疆等省，或分期裁撤或暫時保留。民國二十三年，廣西省有副縣長之設，雖其職務係為訓練民團，然仍與縣佐相類（一一七）。現行之縣各組織綱要仍本廢除縣佐之原則，目下各省在事實上大致亦皆不設。

第二項　縣徵收機關

縣財政收入以田賦為最要，北京政府時代各縣皆沿清末之舊，委徵收田賦之事於櫃書糧役之手，而由縣知事負其責。及國民政府成立後，則徵收田賦事項由財政局管理，不設財政局者由管理財政之科理。其由財政局管理者，則於財政局掌管經徵之課下，設一田賦主任，其下為稽核，督徵等員，下更設比較，冊串等處。其不設財政局者，則設錢糧櫃於縣政府，屬於管理財政之科，有徵收員等掌之（一一八）。

關於田賦以外之稅，有由省單設機關專收者，有由縣單設機關專收者。由縣專設者，例如推收所則為辦理全縣不動產過割（一一九）事項之機關，更可於各區設推收分所。契稅徵收處則為徵收契稅之機關，皆各設主任一人以綜理其事。惟此等機關名目甚多，隸省隸縣亦不一致。其不專設機關徵收者，有由縣財政局掌管經徵之課設一雜稅主任，下設驗契及管理徵收等員以掌其事，惟各省制度極不一致，財政系統甚為紊亂。

二十三年十二月後，剿匪省份及他省之各縣因受裁局改科之影響，縣之徵收機關始逐漸整理，其原則不外統一徵收，金庫獨立，並設財政委員會以為審核機關。剿匪省份各縣於裁財政局改為第二科後，遂設縣經徵處以為徵收機關，設縣金庫以為出納機關，設縣財務委員會以為審核機關（一二〇）。

經徵處設主任一人，徵收員若干人，受縣長及主管科長之監督指揮辦理一切征收賦稅事項。凡全縣應徵省縣正附賦稅，如田賦、租課、契稅、營業稅、菸酒牌照稅、暨其他法定捐稅等，均由縣經徵處統一徵收，惟某項

稅額特大者，全年收入在三萬元以上，而開支經費之最高額求超過收入數百分之十五者，可並准省政府設立處局徵收：惟全年省縣正附賦稅合計不滿一萬元之縣，得呈請省政府核准，由主管科增設徵收員及雇員，直接承辦，不另設處。經徵處除受縣長及主管科長監督指揮外，並受財務委員之查核（一二一）。此外更於縣政府所在地設縣金庫（一二二），設主任一人及事務員若干，以掌理全縣經管省縣地方款項之出納保管事務，直接受省政府之指揮監督，惟當地縣政府及縣財務委員會，亦可派員會同稽查賬目，惟至多以每月一次爲限。

其未採劃區省份之縣制者，因受其影響，對於縣徵收機關亦有實行整理者，例如浙江省於二十四年七月對於田賦徵收機關採行新制，於全縣設一徵收總處，於各區設各區經徵處。徵收總處設徵收主任一人。各區經徵處設經徵主任一人，下設會計員，管串員，地籍員，或經徵人。另外與徵收總處平行機關則爲金庫，縣金庫設主任一人下設收款員及司冊員。亦將經徵，保管分爲兩機關辦理，但兩機關皆隸於縣長之下（一二三）。

近年來，財政部依據五屆八中全會改進財政系統案內「中央管理全國各項租稅，應先於稅收所在地方設置統一經征機關，相度地方之宜，分區設置統一稽征機關之規定及第三次全國財政會議「統一征收機關改進稅務行政」一案，擬訂省稅務管理局組織暫行條例及縣市稅務征收局組織暫行條例，於三十一年七月呈奉公布施行（一二四）。縣稅務徵收局受本省稅務管理局之指揮監督，辦理各該縣之國家及自治財政系統各稅之征收事宜。設局長一人，副局長二人，會計員一人及課長稅務員等人員。分六課辦事，但在稅務較簡之縣份，得由財政部酌減之。未設公庫之縣並由附近公庫指派人員駐局，辦理經收稅款事務。

第三項　縣會計及統計機關

一　會計機關　清末各縣有設主計員之規定，民國七年山西省各縣會設主計員一人助理一切財政事項，及擬文牘等事項，皆爲縣設會計機關之先聲。國民政府成立後，縣財政府局有設會計主任者，由財政廳委派，而受財政局長之指揮監督。及裁局改科，則會計主任隨局而廢（一二五）。縣政府內之設有會計員者，乃爲縣

府內之科員或辦事員以辦理縣政府之會計事務，並非獨立機關。及二十五年七月一日會計法施行後，則縣會計主任為一獨立機關，由省政府之主計機關委派，其職務為商承縣長辦理省款及縣地方款之會計稽核事項。（一二六）二十六年七月並頒佈各縣市政府會計室組織及辦事通則。（一二七），依其規定，縣政府設會計室置會計員一人，主任會計室事務，由國民政府主計處委任，直接對國府主計處負責。但受省政府會計處會計長之監督指揮並仍依法受縣政府長官之指揮，主辦縣會計事務。三十一年六月復頒佈縣市政府會計室組織規程（一二八）而將上述之組織及辦事通則廢止。依組織規程之規定，會計室設會計主任一人，由省政府會計長或會計主任遴請國民政府主任計長委任。承國府主計長之命，受國府主計處主管局局長及省政府會計長或會計主任之指揮監督，並依法受縣政府長官之指揮，主辦縣政府及所屬各機關歲計會計事務，並設科員書記等人員。

二　統計機關　各縣政府更有設統計機關以辦理統計事項者。統計機關有兩種組織。一為統計委員會，由縣政府所屬各局之統計股（一二九）或專辦統計人員所組織。設委員長一人由省政府主計機關委派專門人員充任。統計委員會之職務為審議關於統計事項。一為統計股，統計股置主任一人，及股員若干人。統計股主任，由省政府主計機關遴選任免，並轉呈國民政府主計處備案。統計股主任，同時並為統計委員會之當然委員。統計股之職務則為辦理統計事務。統計股設於縣政府秘書處，或總務科內。惟遇有特別情形，不能即設統計股者，則可先設統計員以專責成。統計股受省政府主計機關之直接監督指導外，並受縣長之指揮。至於統計委員會，則由縣政府指揮監督。惟兩種組織並受國民政府主計處之監督指揮（一三〇）。三十一年三月復頒布縣市政府統計室組織規程（一三一）以後，縣政府改設統計室。設統計主任，承國府主計長之命，受國府主計處主管局局長及省政府統計長或統計主任之指揮監督，並依法受縣政府長官之指揮，主辦縣政府及所屬各機關之統計事務，並指揮監督縣政府及所屬各機關統計人員。另設科員事務員等人員。

第四項　委員會及其他機關

第一目　委員會

縣委員會爲備諮詢或執行某項行政之機關。北京政府時代，各縣幾無委員會之設置。雖於民國四年十二月十八日頒布學務委員會規程，然此規程係根據地方自治條例而定，地方自治條例既未施行，故此規程亦隨之未能實行。國民政府成立後，各縣始有委員會之設立，尤以江浙二省最爲繁多。各縣委員會數目不一，名稱亦殊，少者數種，多者數十種，皆視各縣事務之繁簡而異。大別之可分爲常設之委員會，與非常設之委員會。常設之委員會，可分爲屬於省之委員會者，附於縣政府者，及附於縣政府各局者。非常設之委員會，更有臨時性質者與非臨時性質者之別。常設之委員會置較爲普遍，非常設之委員會則因事因地因時而異，其設置殊不普遍。

各委員會之組織各省皆不一致，大抵皆設委員若干。委員有當然之委員，由縣長及與有關縣政府之重要職員充任。有延聘之委員，由縣黨部之代表，及當地士紳或具有專門知識者由縣政府延聘充任，委員會有主任委員，率以縣長充之，開會時則以主任委員爲主席。委員普通爲無給職，惟延聘之委員亦有酌給津貼者。延聘之委員任期由一年至三年，連聘可連任，當然委員則任期無定。委員會之職務爲備縣政府之諮詢，及輔助辦理行政；惟亦有直接辦理某項行政者，皆視其性質而異。委員會常會之會期有每年二次者，有每月一次或二次者，此外更可召集臨時會議。玆將重要之常設委員會分述其梗底如下：

一　屬於省之各委員會者　縣常設委員會屬於省之各委員會者。縣禁烟委員會，及土地評判委員會爲較重要。

（一）縣禁烟委員會　縣禁烟委員會設委員五人至七人，由縣政府遴聘地方熱心禁烟公正人士充任，各委員履歷須呈省禁烟委員會備查。省禁烟委員會可派員參加縣委員會，隨時督同辦理禁烟事項，縣禁烟委員會下設兩股分掌會務，其職員由縣政府指調人員兼任，惟必要時亦可酌量僱用。縣禁烟委員會之職務，爲對於縣政

府辦理禁烟禁毒事項，有監察、督促、檢舉、糾正、設計、調查、稽核建議之責。凡關於禁烟禁毒之督促考核，協助緝私，及處理烟毒人犯案件之考查，管理戒烟戒毒院所及其經費之籌劃支配，辦理禁烟禁毒人員獎懲之呈報，沒收烟毒犯財產，一切收支之稽核，推行禁令之設計，及宣傳文告插畫之擬計，暨審查；禁烟禁毒文件及議案報告之撰擬等事項皆屬之。此外如受軍事委員會禁烟總會之命令時，亦可執行其委託之事務（一三二）。

（二）縣土地評判委員會　縣土地評判委員會，有由縣長，縣土地整理處職員，縣農會代表及士紳組織而成者，亦有除縣長為主席外，更由承審員，指導員，主管科長及紳士等所組織而成者。此等土地審判委員會隸屬於省高級土地評判委員會，故亦有稱為初級土地評判委員會者。土地評判委員會之職務為評判關於地權之爭執，地價之評定，及登記清丈事務之發生，及縣土地行政機關之委託或諮詢事項，以及其他之爭議事項（一三三）。

二　屬於縣政府者　廣義言之，縣之各委員會，皆附屬於縣政府，此則就其直接附屬於縣政府者而言。此等委員會種類甚多，關於保衛者，則有保衛委員會，關於計劃各種事業者，則有設計委員會，關於教育者，工業發達之縣，則有勞工教育委員會；關於文化者，則有文獻委員會；關於糧食調劑者，則有糧食調劑委員會；關於衛生事項者，則有衛生委員會，種類繁多不勝枚舉。今就其比較重要者，列述於後：

（一）財務委員會　財務委員會有稱為地方財政委員會者（一三四）有稱為公款公產保管委員會者（一三五）。裁局改科後，劃匪省份之縣，縣財政局事務之一部分，劃歸財務委員會，其他之管理各款產，及稽核經濟等委員會，及其他機關，皆一律取銷，由財務委員會接管。財務委員會之組織，為由委員七人至十一人組成（一三六），除縣政府辦理財政之科長為當然委員外，其餘委員由縣長遴聘各法團，及各區之有聲望者充之。並指定一人為委員長，除當然委員外，遴聘之委員，任期皆為一年，但連聘得連任。

財務委員會設審核，出納兩組，每組設主任一人由委員兼任；審核組之職務，為辦理文書及稽核預算決算等事項；出納組之職務，為辦理收入支出，及保管等事項。凡預算內之各項支出，須經審核組主任核明，財務

委員會委員長簽名蓋章（一三七），縣長始簽支付命令。凡不具備此種程序之支付命令，出納組則不得付款。惟設立縣金庫之縣，則出納組所掌之事項，劃歸縣金庫辦理，而財務委員會則爲專任審核之機關。

財務委員會之職務，爲受縣長之監督，辦理縣地方財政；凡縣有之教育團防，自治（一三八），慈善各款以及其他一切縣有之公款公產，均屬之。對於縣政府所編製之預算，及其財務行政，可爲種種之建議，凡縣地方歲入各款如田賦附加，田畝附捐，及各種雜稅捐之整理，各種苛細重複稅捐之豁免歸併，各種徵收情弊之革除，非必要或可省之縣地方歲出，分別裁撤或核減等事項；皆可建議於縣長。縣長對於此等建議，有核定施行之權，如認爲不能採用時，則連同建議書，附具理由，轉呈財政廳核示。財務委員會於每月上旬編具上月份實收實支清冊，呈送縣政府查核備案。遇有增減稅捐之必要時，由財務委員會先擬訂辦法，再由縣政府徵集各法團意見，逕呈財政廳省政府核准。縣有公產之購置、建造、變更、售賣、租賃、貸用及縣有公款之存放生息，皆由財務委員會呈由縣政府轉呈財政廳核准。

縣長對於財務委員會，可行使其監督權。對於財務委員會收支管理之情形，可隨時調閱冊簿，並檢查其實況，對於縣財務人員處理不當時可以警告，或加以糾正，其情節較重者可以改任，如發覺其有舞弊時，則依法懲處；保管公款如有損失，縣長則勒令保管人員限期賠償，如因不能避免之事故，而致損失者，非經縣長證明呈財政廳核准，不得解除其責任（一三九）。裁局改科後，裁局爲四科或五科者（非採劃匯省份制者，）縣財務委員會之組織則與前述者略異，對於縣長之關係較採劃匯省份制者地位較高，職權較重，委員會亦不分審核出納二組，只由常務委員負責經理。例如二十四年六月後浙江省財務委員會是（一四〇）。

（二）建設委員會　建設委員會之當然委員爲縣長，建設局長或改局爲科之科長，或不設科之主任科員及財政局長或主管財政之科長，及縣黨部推舉委員；聘任委員五人至十人，由縣長遴選熱心提倡本縣建設事業者，或富有建設事業之學識或經驗者充之，用縣政府名義聘任，任期一年或二年，但連聘得連任，縣建設委員均爲無給職，開會時，聘任之委員可酌支川旅費。

建設委員會之職務，爲計劃建議及稽核各種建設事業，審議縣政府交議，及地方公私團體或個人建議之關於建設事項，監督籌劃及保管建設經費，審查縣建設經費預算及決算，解決關於縣建設糾紛等事項。

縣建設委員會以縣長爲主席，以建設局長，或主管建設之科長，或主辦建設之主任科員爲常務委員，處理日常事務，如主席不能出席時，由常務委員代表行其職務，縣建設委員會常會，至少每月一次，但經委員三人以上之提議，或主席認爲必要時，得集召臨時會議。會議議決之事項皆送請縣政府核定執行，并由縣政府呈報建設廳備案，其關係重要者，則先呈請建設廳核准。建設委員會江、浙二省各縣有設之者，裁局後，原有涉及建設事宜之各項委員會，皆一律裁撤歸併於縣建設委員會（一四一）。

（三）縣義務教育委員會　自二十四年六月十四日教育部實施義務教育暫行辦法大綱施行細則公布後，各省多遵設縣義務教育委員會。其當然委員爲縣長，主管教育科科長，督學一人，財務委員會委員一人（一四二）；聘任委員則由縣長遴聘對於教育有經驗者三人或五人充之。

縣義務教育委員會之職務爲：擬具全縣義務教育推行計劃，監督各縣義務教育經費，及上級政府給予本縣義務教育補助費之保管與用途，審核所屬義務教育經費之預算及決算，及考核所屬辦理義務教育成績。

義務教育委員會以縣長爲主席，每月開常會一次，但亦可召開臨時會議。委員會議決後之方案，送呈縣政府。由縣政府呈報教育廳核准施行。

三　關於各局者　局科分設時期有附屬於各局之委員會，四川、山西、陝西、江西等省於未裁局前曾設之以代局務會議，裁局後則率隨局廢止，此種委員會中重要者，則爲附於財政局之財政討論委員會，附於建設局之建設討論委員會，附於教育局之教育討論委員會（一四三）茲分述如下：

（一）財政討論委員會　財政討論委員會附設於財政局內，其當然委員爲縣長，財政局長，縣政府各科長；聘任委員由縣長選聘地方上品望素孚，富有經驗者三人至五人充之。縣財政討論委員會之職務爲討論整理地方財政事項；凡關於委員之提議及縣長之交議事項，民衆及地方團體之建議等事項，皆可於開會時討論，議決後

呈請縣政府交縣政會議議決。會議時以縣長爲主席，縣長因故不能出席時，則以財政局長爲主席。

（三）建設討論委員會　建設討論委員會附設於縣建設局內，其組織大致與財政討論委員會同，惟當然之常務委員爲建設局局長，技仕及農工商會會長，更聘請富有實業技術經驗之士紳五人至七人爲委員。建設討論委員會之職務爲促進一切建設事項，凡關於縣內建設計畫之分年進行，每年建設實施辦法，各村建設事業之合作分工配置，及改進之指導，農業及副產業之提倡及改良，縣長交議及人民諮詢等事項。皆爲其討論之範圍。

（三）教育討論委員會　教育討論委員會附設於縣教育局內，除教育局局長及所遴派督學爲當然委員外，更延聘辦理教育著有成績者二人或至四人，從事實業或辦理地方公益著有聲譽者一人或至三人，及縣黨務指導委員會委員一人爲聘任委員。　教育討論委員會之職務爲討論促進一切教育事項，凡攸關於縣教育之方針及計劃，縣教育經費及縣教育財產，縣教育之預算決算，及縣教育局之交議事項皆爲其討論之範圍。

至於非常設之委員會，乃爲對一般常設之委員會而言。常設之委員會比較普遍，非常設之委員會則專爲某地某事而設，更有臨時委員會，待辦理某項事務完畢後。則該委員會隨之解散。非常設之委員會例如二十四年湖北省設立武當山廟產監督委員會是，臨時之委員會例如剿匪區內二十四年各縣設有臨時清鄉善後委員會是，待清鄉善後事項辦理完竣後，則臨時清鄉善後委員會由縣長呈准省政府撤銷。（一四四）

委員會以江、浙二省爲多爲普遍，各縣多者二十餘，少者亦十數種，綜計全縣委員數額多至百餘。除縣政府有關各重要職員爲當然委員外，其餘聘任之委員，則以地方人才不敷分配，率由少數人兼充；結果委員會之數目雖多，而其效能則極有限。且縣長一人而兼任各委員會主席，非但浪費其許多時間，且亦不能兼籌並顧。而各地豪紳，多藉委員爲干涉縣政之工具，每遇縣政府決定興辦重要事業，輒以委員會名義多方干涉破壞，以致事權割裂阻礙横生，且各委員會常額經費，總數亦頗可觀，各縣多者數萬，少者亦數千，亦爲財政上之浪費，故現今委員會亦有隨局科而裁併之勢，凡關於公款公產之各種委員會，則合組爲財務委員；關於建設之各種委員會，則合組爲建設委員會；關於設計及促進性質之委員會，則合爲設計委員會。

第二目　其他各機關

上述之委員會，乃就戰事發生以前之組織而言。自戰事發生以後，縣之其他機關，日漸增多，而其設置或裁併亦鮮常軌。行政院有鑒於此，根據調查結果，商得各主管機關同意，幷報奉國防最高委員會核准，特制定調整各縣地方行政機構及縣長兼職辦法，於二十九年三月二十三日，以陽字第五二七三號訓令通飭各省政府遵行。茲錄之於次，以見縣其他機關情形之一般。（一四五）

一、調整各縣地方行政機構一覽

機構名稱	調整辦法
一、動員委員會 抗敵後援會 優待出征軍人家屬委員會 縣軍事參議會	（1）各縣未設動員委員會，及抗敵後援會者，應即設動員委員會。 （2）各縣已設動員委員會，或抗敵後援會者，可仍舊名，暫勿變更，其同時設有兩會者，該將抗敵後援會裁併於動員委員會。 （3）其餘一切類似之機構，如優待出征軍人家屬委員會，縣軍事參議會，均應合併，或附屬上述兩會之內。
二、義勇壯丁總隊部 國民自衛隊總隊部 縣社會軍事訓練總隊部 國民抗敵自衛團總團部 民訓總隊部（惟湘省有此組織）	（1）各縣於設立國民兵團，並依縣各級組織綱要成立軍事科後，兵役與民衆組訓事務，已另有專負責機關，上列各種民衆組訓機構，一律裁撤。 （2）縣動員委員會，對於縣民衆組訓事宜，有建議之權。
三、縣財政委員會 戰時財政委員會 縣教育基金保管委員會 縣禁煙經費保管委員會	各縣於實施縣各級組織綱要時，所有縣財政事務，應即依照綱要，由縣政府統籌支配，上列各種財務組織，一律裁撤。

四、縣禁煙委員會 縣戒煙所	（1）縣禁煙委員會裁撤。 （2）縣衛生院，或縣立醫院，應兼辦戒煙事務，原設戒煙所，應改隸於衛生院，或縣立醫院。 （3）未設衛生院，或縣立醫院地方，戒煙所暫維現狀。
五、縣防空支會	裁撤。
六、縣賑濟院 縣救濟院 縣賑濟會	縣賑濟院救濟院，均應附屬于縣賑濟會。關於救濟戰時災民事宜，亦由該會辦理。
七、國民經濟建設委員會各縣支會	裁撤。
八、林務專員辦事處	裁撤，其職掌歸於縣政府主管科或兼管建設之科辦理。
九、縣各級行政人員之訓練機構	應依縣各級幹部人員訓練大綱之規定辦理。

二、調整縣長兼職一覽

兼職名稱	調整辦法
司法處檢察職務及行政事務	仍由縣長兼任，俟各縣成立法院後，即將縣長此項兼職解除。
監所協進委員會委員長	仍由縣長兼任，俟各縣成立縣參議會後，即將應會裁撤。
軍法官	仍由縣長兼任。

職務	調整辦法
國民兵團團長	仍由縣長兼任。
防護團團長	仍由縣長兼任，並由縣警察局局長（或警佐）兼任副團長。
縣航空建設支會會長	仍由縣長兼任。
縣動員委員會主任委員	仍由縣長兼任。
慰勞出征抗敵軍人家屬委員會主任委員	該會應裁併，或附屬於動員委員會，如附屬動員委員會時。其主任委員一職，仍由縣長兼任。
縣新生活運動促進會主任幹事	仍由縣長兼任。
後方勤務部軍運代辦所所長	此職以裁撤為原則，如有設立必要之縣份，仍由縣長兼任。
船舶總隊第幾大隊長	裁撤。
驛務協助專員	裁撤。
縣振濟會主任委員	此職改由縣政府民政科科長兼任，凡依縣各級組織綱要，設有社會科各縣，則由社會科科長兼任。
縣義務教育委員會首席委員	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。
縣社會教育推行委員主席	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。
強迫兒童入學委員會聯合會主席委員	此職改由縣教育局局長，或主管兼教育之科長兼任。
縣免費及公費學額審查委員會當然委員	此職改由縣教育局局長，或主管縣教育之科長兼任。

附註：凡調整各縣地方行政機構案內，應予裁撤之機關，原由縣長兼任之職務，當然撤銷，此表概未列入。

依上表所示，可知其機構之繁雜。但此尚僅就依據中央法令規定者而言。至於依地方法令而成立者，自亦不少。行政院在其訓令中，另定原則四項，令各省政府依據辦理，其原則如次。

（一）凡地方特設之機關，含有監督地方敎務性質，或爲溝通政府與人民間意見而設者，俟縣參議會成立後，一律裁撤。

（二）依事務性質，無庸特設機關，可劃歸縣政府各科辦理者，原設機關，應卽裁撤。

（三）依事務性質，無庸特設機關，但不必由縣長自理者，可改由縣政府高級職員兼任。

（四）依事務性質，有特設機關必要，且涉及縣政府重要興革者，仍由縣長兼任。

自經此次調整後，機構似稍減。近年來雖有新設立者，如公有款產管理委員會（一四六）財政整理委員會（一四七）之類，率皆爲特種委員會之性質。但中央各機關因辦理本身業務而直接在各縣設立者，似尚未有減少之象徵。

註（一）此不過就一般而言，實際上，國民政府成立後，廣西等省各縣猶沿稱縣知事公署。

（二）縣之權限，向無規定，約言之，凡縣中不關於國家及省之事權者。皆爲縣之權限。爾政府於不牴觸中央及省之法令範圍內，得發布縣令，並得制定縣單行規則。

（三）民十前後各自治省之自治縣稱曰縣長。東三省於十八年末易幟前仍稱縣知事。

（四）參閱民元參議會第十四次速記錄。清代府長官曰知府，廳曰同知，通判，州曰知州，縣曰知縣。

（五）參閱政府公報元年十一月份一一〇號。

（六）知事試驗暫行條例於民國二年十二月三日公布。

（七）試驗後名列丙等者，則送入地方行政講習所肄業，俟學有成績再行分發。凡分發任用之縣知事，滿一年後更有甄別，以定去留獎懲。

（八）邊遠省分，例如新疆省，則縣知事試驗由應省舉行。

（九）最初只許由民政長官保薦。

（一〇）覲見大總統，係沿清代知縣引見皇帝之制。

（一一）迴避有兩種，一為人的迴避，即迴避親屬；一為地的迴避，即迴避本籍，皆沿清制。

（一二）例如對於縣之收支為不適當之議決，或有礙公益之議決案。

（一三）清末民初之際，其行政審判機關，即當時各省之會議廳。

（一四）當時被選舉者，其性別皆限男子。

（一五）例如雲南省暫行縣制則定為二十五歲。

（一六）參閱江西省暫行縣自治條例（內務部編地方自治講義廣東省自治附錄。）

（一七）但省長認為不合法時，可以不任命，而由縣民大會另選，同註（一六）。

（一八）參閱湖南省憲法

（一九）參閱廣東暫行縣自治條例。

（二〇）參閱雲南省暫行縣制（內政年鑑第一冊。）

（二一）關於縣長之司法權，皆無明文規定，應與縣知事之司法權相同。

（二二）參閱縣長任用法二一・七・三〇日國府公布，二二・六・三日修正。

（二三）縣長不分性別，非如以前之祇限於男子。

（二四）內政部以中央議決案為根據，擬定補充縣長任用資格標準實施辦法呈請行政院核准，於二十三年九月一日公布。

（二五）例如剿匪區內限制縣長迴避本籍，依本縣之住民，反失去充本縣縣長之資格。又如二十一年六月間，廣西省政府委員會第四十四次會議議決任用縣長暫行章程，規定現供少校以上軍職人員已繼續任薦任軍職二年以上，經直轄最高長官認爲勞績卓著，確有政治經驗送經審查合格者，亦可爲縣長。更規定受褫奪公權之宣告尚未復權者，虧欠公款尚未清結者，確有不良嗜好者，則不得爲縣長。

（二六）參閱十七年縣組織法第十一條。

（二七）縣長之考試，依縣長考試暫行條例（十九年一月二七日公布）之規定，在中央考試院未依法行使考試權以前，由國民政府委託各省政府在各省舉行。

（二八）縣長考試條例（二四年九月七日公布）規定縣長考試分省舉行，每三年舉行一次考試，設典試委員會及試務處，典試委員長由中央特派，試務長由所在地省政府主席任之，第一試注重學理之應用，第二試注重本省實際問題及建設方案均以筆試行之，第三試注重應考人之經驗及才識，以口試行之。

（二九）廣西任用縣長臨時辦法（二一年八月二四日公布）規定爲：凡具有縣長資格者之各項人員，由第四集團軍總司令部，高等法院，財政部廣西財政特派員公署，民政廳，財政廳，教育廳黨部後，由省政府委員會審查確定後，由民政廳分別任用。

（三〇）二十六年五月十二日中央政治委員會修正通過縣長任用法原則，此原則係將縣長任用法，公務員任用法，剿匪區內縣長任用限制暫行辦法，三種法規規定之資格高下不同者，酌量歸納於一法之內，復略加行政經驗及研究等條件。凡依此原則取得縣長資格者，均須先經內政部統一訓練後，分發任用。

（三一）二十四年十月間，廣東省分縣長之任期爲試署，署理及實授，試署之期間一年，署理之期間二

年，實授之期間三年。

（三二）現行縣長任用法第一條第一款至第七款所列各項之資格，皆為優先之資格，任用時皆依所列各項資格，按次擇委。

（三三）縣長普通不滿一年即行更動，其能在任至三年以上者，除山西省較多外，各省幾絕無僅有。參閱二十年分各省更動縣長任期間統計表（第二次全國內政會議報告書，頁二三三。）

（三四）二十年一月二日，漢口行營對於湘、鄂、贛、豫、閩、皖，各縣縣長，訓令提高地位，保障三年滿任，惟對於放棄縣城之縣長，則不論其情節如何，必照軍法從事。

（三五）此為十七年九月十五日縣組織法第三十五條之規定。十八年六月五日重訂縣組織法第三十三條，則訂為在區長民選實行以前，區長由民政廳就訓練合格人員委任。

（三六）民選區長時，區監察委員則完全由民選舉，參閱十八年重訂縣組織法第三十一條。

（三七）參閱縣行政人員任用條例（二四年十二月七日國府公布。）

（三八）縣長對於縣政會議亦有提交審議案之權。

（三九）原定為提付縣公民依法複決，後則改為縣長呈請上級機關核定。參閱扶植自治時期縣參議會暫行組織辦法第九條（二三年八月一一日行政院公布。）

（四〇）縣參議員選舉時，由縣長充任縣參議員選舉委員會委員長。

（四一）此等案件，須另經軍事委員會授權後，始可辦理。

（四二）兼軍法官審判之案件，未經軍事委員會核准者不得執行。

（四三）軍法承審員，普通司法處承審員不得兼充。參閱縣司法處承審員不得兼軍法審判職務令（法令週刊期三一九。）

（四四）例如廣東省潮梅各縣水利分局局長，由縣長兼任，又如十八年九月七日國府公布清鄉條例第六

條規定，縣清鄉局局長由縣長兼任。

（四五）例如二十一年後，山東省三等縣第一科科長，由祕書兼任。二十年後，浙江省各縣祕書，亦有兼第一科科長者；至二十四年五月間，該省規定祕書得兼任科長，但未限定兼任第一科。

（四六）江西省九江縣，於二十年一月間因九江市政府取消，更添設洋文祕書，以辦理不關外交之外人事務及文件。

（四七）例如二十四年浙江省，設四科之二等縣及三等縣，則將技士隸於祕書室。

（四八）合署辦公之局，亦非縣政府內部之組織。

（四九）（二六・六・三）公布（二六・六・二二）修正；內政法規彙編民報續第三目頁四二——三。

（五〇）參考內政調查統計表關於縣組織之統計。

（五一）十八年九月二日，內政部公布縣政府辦事通則，第七條云：「縣政府將所屬各局改設爲科者，應稱爲公安科、財政科、建設科、教育科。」

（五二）參閱本文第六章河北省。

（五三）例如二十四年江西省，將被匪災各縣之公安、財政、建設、教育諸局裁撤，祇於縣政府中，另設一科辦理各局之事務，實爲併科之先聲。

（五四）例如二十二年察哈爾省各縣，將財政局事務，併入第二科辦理，教育及建設二局併爲第三科，故第三科爲局與局合併之科。又如二十三年綏遠省各縣，將財、建、教三局事務併入第二科辦理，而將原來第二科事務併入第一科辦理；故第一科爲科與科合併之科，而察省之第二科則爲局與科合併之科。參閱本文第七章。

（五五）參閱劃一現行地方警察廳組織令（二年一月八日公布政府公報。）

（五六）參閱縣警察所官制（三年八月三〇日公布同前）

（五七）不設警察所之縣，其警察事務由保衛團代管。

（五八）參閱民國八年山西省單行法規公款局章程。

（五九）參閱實業局規程（十四年四月二五日農商部公布政府公報）

（六〇）例如廣東省，於民元八月曾設督學局，後改爲勸學所。參閱廣東教育廳編廣東教育行政制度沿革史頁五三。

（六一）參閱勸學所規程（四年一二月一八日公布政府公報）。

（六二）參閱縣教育局規程（十二年三月三〇日公布政府公報）。

（六三）設有參事會之縣，則由縣參事會選舉，並選縣參事一人爲董事。

（六四）行政院會，內政法規彙編民政類第二目頁四八。

（六五）參閱李宗黃著新廣東視察記第三章。民十江西省暫行縣自治條例，亦有局之規定，惟無衛生局，大體摹仿當時廣東縣制。參閱內務部地方自治講義廣東省地方自治附錄。

（六六）參閱廣東省政府公報十九年六月份，期一〇四，頁一〇。

（六七）公安局設三課者有廣東、廣西、浙江、湖南等省，設兩科者有江西、江蘇、四川等省，不分課者有雲南、貴州、陝西、山西等省，參閱十九年及二十三年間各省省政府公報縣公安局組織規程。

（六八）課亦稱科，各省並不一致，例如江蘇省則先稱課，後改爲科。

（六九）江西省縣公安分局，下分設兩股。

（七〇）二、三等縣公安局第三課課長，得由第二課課長兼任。

（七一）此等辦法他局亦如此。

（七二）警務會議率爲每月舉行常會一次，必要時可召集臨時會議。亦有科長、督察長，可列席提議者，其他職員，如有條陳，可由該管長官代爲提出。

（七三）各區公安分局或行裁改，祇設巡官一人，下有警長警士駐於重要鄉鎮之聯保辦公處。

（七四）警察所須有警士三十名以上，警察分駐所須警士二十名以上，警察派出所須有警士十名以上。警察所設所長一人，巡官一人至二人，警長三人至六人；分區設署之縣。則於區署內設巡官一人，不設警察所。參閱縣警察機關組織暫行規程（二十五年十二月二六日內政部公布）。

（七五）（二九，四，三〇）內政部令浙江民政廳之解釋，內政法規彙編行政類第三目頁四九。

（七六）財政局局長之下，有分兩股者，例如江蘇省奉賢縣，於民國二十一年則將原設三科改為兩股，每股設主任一人，下有股員二人至六人。第一股有會計、收發、出納、庶務、監印、校對等股員，下有事務員及書記，另設田賦征收處，置田賦主任，及保管串票專員，以管理徵收捐稅事務。下有督催吏及催徵吏，更設雜稅處有牙稅專員及事務員等。第二股主任下設登記員及統計員。參閱奉賢縣政（二一年份）。

（七七）浙江省裁局改科前，縣財政局附設縣公產公款保管委員會，並有縣金庫由相當之銀行經理。

（七八）例如江蘇省則另設會計主任。

（七九）湖北、湖南二省向無建設局或建設科之組織，湖南省僅設建設專員。參閱歷次湖南省年鑑，及二十四年內政年鑑。

（八〇）江蘇省二十二年前建設局設技術，事務二科，各科設科長一人。技術科設技術員二人或三人，事務科設事務員一人或二人，惟該省灌雲、碭山等縣則設建設事務所。參閱內政年鑑及該省縣建設局組織規程。

（八一）技佐可兼課長。

（八二）例如二十一年至二十三年陝西省之縣建設局，一等局技術員四人，二等三人，三等二人。

（八三）課長兼督學，可以縣督學兼區教育委員兼任，但不另給薪。

（八四）亦有僅設三課者，將第四課事務併入第一課辦理。

（八五）浙江省土地局組織轄秘書、分總務、調查、清丈、求積及製圖，編製及統計，登記六課。案存及考績一處，除課長課員外，並設審查及考績處處長一人，技正一人，並有審查員、測量員、隊員、班長、清丈生、製圖員、製圖生、計算員、練習生等名目。參閱浙江省縣土地局規程。

（八六）例如江蘇省，止江寧，鎮江二縣設有土地局。

（八七）參閱民國各縣志職官表。

（八八）各縣亦有祇設科員，不設科長者，例如未依縣組織法改組前之河南省各縣是。

（八九）參閱各省行政公署暫行辦事章程（二年三月二十三日公佈政府公報）及法令輯覽第五類頁八八九。

（九〇）參閱縣政府辦事通則（十八年九月二日內政部公布。）惟設總務科者，同時亦有設第二科者，例如二十二年間湖南省之武岡縣及新化縣是，參閱二十二年湖南年鑑。

（九一）此係為原則，而局縮小為科者亦有以數目字稱者，例如二十一年十二月山東省政府，除各縣原設兩科外，將財政局改設為第三科，建設局改設為第四科，教育局改設為第五科。參閱該月份山東省政府公報，山東省各縣縣政府組織暫行辦法。

（九二）各局改科者，多以該局局長為科長。

（九三）參閱內政公報內政部咨青海省政府文（卷六，期六，頁四〇九。）

（九四）自治科設科長一人，科員一人。自治科之職務：辦理關於全縣地方自治之籌備、促進及考核，自治經費之調查，整理及稽核，地方自治區域之劃分，地方自治之爭議調解，各級自治議員選舉，自治人才之養成，人民行使四權之訓練，全縣戶籍調查，及人事統計，地方自治團體及其他有關於地方自治事項皆屬之。參閱廣東省政府公報（二十一年一月份。）又兼理司法之縣，亦得將承審員及書記等組織司法科者，參閱各縣縣政概況。

（九五）有由三局改併一科者，例如二十三年十二月後河北省設二科之縣政府，其第二科乃由財政、建設、教育三局改併。

（九六）剿匪省份亦定為湖北、河南、安徽、江西、福建五省，嗣後貴州、四川、陝西、甘肅等省亦援此制。

（九七）參閱江蘇縣政府組織通則（二二年一月江蘇省政府第五六〇次會議通過）。修正浙江省各縣政府改局為科暫行組織辦法（二四年五月一八日浙省政府第四一五六號訓令頒布）。

（九八）山西省公款局之司事，司賬等職，亦皆由經理選員，請縣知事委任。參閱民八山西省單行法規彙編各縣地方公款局通行規則。

（九九）實業局之勸業員，須有下列之資格：（一）畢業於甲種實業學校者，（二）畢業於乙種實業學校，曾任實業職業三年以上，確有成績者；勸業員由局長呈請該管省區實業廳長委任。參閱縣實業局規程（十四年六月一六日公布政府公報）。

（一〇〇）教育局未成立前，勸學所所長須具有下列資格之一：（一）曾任地方教育事務五年以上者，（二）曾任高等小學校校長三年以上者，（三）曾任在師範學校畢業任教育職務一年以上者。勸學員須具有下列資格之一：（一）曾任地方教育事務二年以上者，（二）曾任國民學校或高等小學校教員二年以上者，（三）曾在師範學校畢業者。參閱勸學所規程（四年一二月一八日公布政府公報）。教育局委員，由縣教育局長，就素有教育學識經驗者選任，參閱縣教育局規程（十二年三月三〇日政府公報）。

（一〇一）例如廣東、江蘇等省曾舉行縣財政局長考試。

（一〇二）例如二十六年三月間福建省曾舉行縣科長考試。

（一〇三）參閱警察官任用條例（二四年一一月九日國府公布）。

(一〇四)參閱技術人員任用條例(二四年一一月八日國府公布)。

(一〇五)局科分設之縣分,局中課員以上諸職,由局長遴員,呈請縣政府轉請該管各廳核准委任;課員由局長遴員,呈請縣政府核准委任。參閱各省各局組織規程。縣土地局局長,由省土地局局長遴選合格人員,呈請民政廳轉省政府委任。參閱各省土地局規程。

(一〇六)局長有規定任期者,例如二十一年陝西省規定財政局及建設局長任期二年,教育局長任期三年,惟對於公安局長無規定。參閱陝西省各局組織規程。

(一〇七)但對於縣政府及區署指導員之任用資格及軍事科長之資格與遴委,內政部有所規定依(二一九。一二·二八)內政部咨各省市政府之縣政府及區署指導員任用資格暫行辦法,規定縣政府指導員原則上比照科長,若有特 情形,得比照科員,區署指導員比照,縣行政人員任用條例第四條即關於科員之規定。軍事科科長依(三〇·一·八)內政部咨各省市政府之解釋,資格應具備(一)縣行政人員任用條例第三條規定其資格(按即比照其他科長)(二)經中央或地方訓練合格。其任用則應由省政府遴選會同軍管區司令部委派,報請內政軍政兩部備案。見內政法規彙編民政類第三目頁四七。

(一〇八)即選舉舞弊涉及全體之訴訟。

(一〇九)本節參閱本文第三章第一節第一項。

(一一〇)參閱解釋縣政會議及縣參議會職權。(廣東民政廳指令第一四七三一號廣東省政府公報二一年一二月一六日)。

(一一一)參閱江蘇省縣政府組織通則(二一年一月江蘇省委通過)。

(一一二)參閱廣西縣政府縣務會議規則(二十二年廣西民政現行法規彙編)。

(一一三)(二九·五·二八)內政法規彙編民政類第四目頁六二——三。

(一一四)參閱縣政府會議規程(一七年一〇月內政部公布)。

(一一五)參閱縣佐官制(三年八月九日公布法令輯覽類四，頁一三二)，沿河地方更有河工縣佐以掌河工。(同前)

(一一六)曾受知事試驗，挑選分發人員。有優先權，參閱縣佐任用條例(三年十二月一二日公布政府公報)。

(一一七)廣西省歷次縣組織法規，對於副縣長迄無明文規定。

(一一八)參閱各縣縣政府行政報告，及各縣縣政概況財政編、

(一一九)即不動產物主轉移之登記。

(一二〇)參閱本節第四項財務委員會。

(一二一)參閱剿匪省份各縣政府經徵處暫行章程(二五年一月二二日軍事委員會行營訓令各省照辦)。

(一二二)參閱剿匪省份各縣縣金庫暫行章程(同前)。

(一二三)參閱浙江省田賦徵收章程施行細則(二四年七月五日公布施行)。

(一二四)(三一・七・三〇)廣西省政府公報一四七六。

(一二五)參閱陝西省地方政務研究月刊(卷二，期五，頁八六)。各省縣財政局組織規程並無會計主任之規定，但實際上江浙各縣有設之者。

(一二六)會計制度江蘇省於二十三年間即實行。浙江省於二十四年七月二日公布浙江省各縣會計稽核主任職務規程並於同日施行。會計法(二四年八月一四日國府公布，二五年七月一日施行)。

(一二七)國民政府主計法令彙編第一類頁六六——七。

(一二八)江西省政府公報泰字一四四。

(一二九)此乃各統計法規所訂(見註一二二)，實際上現今各縣之多裁局改科，自無統計股之組織。

（一三〇）參閱統計法（二一年一〇月一九日國府公布，二三年五月一日施行），及統計法施行細則，（二十三年四月二十四日國府公佈同日施行）。

（一三一）陝西省政府公報八〇三。

（一三二）參閱各省市縣禁烟委員會組織通則（二五年六月三日國府公佈）。

（一三三）參閱各省縣土地評判委員會章程（安徽省民政公報期二八頁。一二。湖北省法令彙編土地一一三。浙江民政月刊期一〇頁，八五）。

（一三四）例如二十一年雲南省各縣設有地方財政委員會。

（一三五）例如二十二年甘肅省各縣設有公款公產委員會。

（一三六）一等縣十一八，二等縣九八，三等縣七八。

（一三七）預算外之支付命令，及關於動用預備費，而未經財政廳核准之支付命令，財務委員會委員長可拒絕簽署。

（一三八）剿匪省份自二十三年十二月後分區設署，已停辦自治。

（一三九）參閱剿匪區內整理縣地方財政章程（二十一年十二月二十二日剿匪總部公佈）。剿匪省份護局改科辦法大綱（二十三年十二月三一日南昌行營公佈）及各剿匪省份縣組織規程。

（一四〇）參閱浙江省各縣縣政府財務委員會規程（二四年六月一〇日浙江省政府公報）。

（一四一）參閱浙江省縣政府建設委員會規程（二十一年十二月二十八日公佈浙江省政府公報）。江蘇省各縣建設委員會組織規程（二十二年三月一三日省委會第六四〇次通過江蘇月報卷一，期五）。

（一四二）浙江省吏有設計委員會委員一人，湖北省有縣各區區長及縣中心小學校校長代表一人。

（一四三）公安局設公安討論委員會者頗罕，惟江西省會設之。因公安局組織較完備，警官亦須有專門

知識，故多設商務會議。與其他士紳另組討論委員會，在事實上並非常事。

（一四四）參閱修正剿匪區內各縣臨時清鄉善後委員會組織細則（二四年六月一〇日公佈）。

（一四五）原令見內政法規彙編民政類第三日頁五三——五六。又，表內之動員委員會，現已改組為動員會議，僅為會議性質。

（一四六）依整理自治財政綱要而設，參看縣市公有款產管理委員會組織規程（三二・六・一九）財政部公佈貴州省政府公報四卷三八。

（一四七）為整理自治財政而設，參看縣市財政整理委員會組織規程（三二・一二・八）行政院公報，財政部公報渝四零三四期合刊。

第二章　縣議會及縣參議會

縣議會及縣參議會皆為縣自治之議決機關，亦可稱為縣民意之代表機關。自治係對官治而言，凡縣政由國家設官辦理者為官治，由縣住民自己辦理則為自治。惟地方自治權廣狹不一，廣者則縣境內所有公共事項皆屬於自治範圍，狹者則僅劃出某種事項屬於自治之範圍。自治權之大小有兩種看法，一為看上級機關監督自治權之大小，一為看縣自治議決機關職權之大小。凡上級機關監督自治權小，而縣自治議決機關權大者，則縣之自治權大；反之則縣之自治權小。

縣自治為實施憲政之基礎，自清末以至國民政府訓政時期，皆相沿未改。設立縣自治議決機關，可名為縣自治之特徵。惟民國成立以來，因政治未上軌道，幾無縣自治之可言，而縣自治議決機關之設置，遂呈不固定不普遍之現象。將來憲政時期，憲法實行後，縣自治在憲法上既有保障，而縣自治議決機關必為各縣之常設機關。

縣自治議決機關，民元至民三間沿清末之制，各省率皆設立，至民國三年二月袁氏下令停辦各級自治，於是縣自治議決機關遂被解散。民十前後各省提倡自治，於是縣自治議決機關有復活之象，然其實行較著者，僅廣東一省而已。國民政府成立後，十七年縣組織法雖有縣參議會之規定，然第一期內政會議議決，縣參議會與區長民選同時舉行。重訂縣組織法第二十七條因之。二十三年一月間內政部雖令各省成立縣參議會，於二十三年十二月以前完成（一），然僅雲南一省有普遍之設置，察哈爾省於二十三年後亦有數縣設置。他若貴州省甘肅省於二十三年亦有數縣設立，然旋即停辦自治，縣參議會亦被廢止。惟廣西省自二十年後，本縣地方自治條例及其他單行法規，於各縣早已設置縣參議會，迄今未改。茲分述各時期縣自治議決機關於後：

第一節 北京政府時代之縣議會

第一項 民三以前之縣議事會

民國元年至民國三年間，縣自治議決機關，率沿清末之制，其由各省省議會自定制者，亦不超乎清末所規定者之範圍，惟其職權則稍大。此時期縣自治議決機關爲議事會，玆述其梗概如下：

第一目 縣議員

一 縣議員之選舉

（一）議員被選舉之資格 凡城鎮鄉之選民，皆有被選舉爲縣議員之資格，其積極資格爲：（一）有本國國籍者，（二）男子年滿二十五歲者，（三）居本縣所屬城鎮鄉接續至三年以上者，（四）年納正稅或本地方公益捐二元以上者，（五）經城鎮鄉議事會議決作爲選民者，（六）納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多者。其消極資格則爲：（一）品行悖謬，營私武斷確有實據者，（二）曾處監禁以上之刑者，（三）營業不正者，（四）失財產之信用，被人控實尚未清結者，（五）吸食鴉片者，（六）有心疾者，（七）不識文義者。凡具有以上消極資格之一者，則不得被選舉爲縣議員。

他如現任本縣官吏或巡警者，現充軍人者，現爲僧道及其他宗教師者，現在學堂肄業者，及小學教員皆無被選舉之資格，故不能充任縣議員。

縣議員由有選舉權者之縣住民選出，選舉人之資格，與被選舉人之資格相同，惟肄業於學堂者，及小學堂教員無被選舉權而有選舉權。

（二）選舉區 選舉時，於各選舉區舉行，選舉區以縣所屬城鎮鄉之區域爲準。各選舉區應選出議員之額數，由縣知事依各選舉區人口之多寡而分配，呈請省行政長官核准。選舉日期，由縣知事指定。選舉舉行以前，

由縣知事出選舉告示，將該選舉區之劃分、各選舉區應選縣議員之額數，及選舉日期，一一載明，頒布於各選舉區。此項選舉告示，在需另造選舉人名冊時，至少須於選舉舉行八十日以前頒發，如不須另造選舉人名冊時，至少須於二十日以前頒發。

（三）辦理選舉人員　選舉事項，城鎮由總董管理，鄉由董管理，如二鄉以上合爲一選舉區者，則由縣知事派定鄉董一人管理。屆選舉期時，城鎮鄉總董及管理選舉之鄉董，須親莅投票所監察，投票所有二處以上者，呈請縣知事派人分往監察，投票所之啓閉由監察員掌之，啓閉之時間則由上午八時下午六時。

（四）選舉人名冊　選舉人名冊由城鎮總董及鄉董編造。選舉人姓名、年齡、籍貫、住居、年限，及完納捐稅額，皆按名記載，並須於選舉期五十日以前造成，存放於自治公所，宣示於公衆。宣示日期以二十日爲限。如選舉本人以爲錯誤遺漏，於宣示期內取具證據聲請城鎮總董或鄉董更正。逾期則不得再請。此項聲請由總董鄉董即日知會縣參事會公斷。參事會接到知會後須於十日斷定，如斷定准其更正，則由總董鄉董加以更正。更正後，選舉人名冊即爲確定。選舉人名冊確定後，則由總董鄉董保存。選舉人名冊確定後，一年內如有改選補選，仍以此冊爲準，選舉人名冊更有副本若干冊，由縣知事呈報省行政長官存案，並交各投票所開票所各一分備查。

（五）選舉程序　投票所分設於各選舉區，選舉區較大者，可由城鎮總董鄉董劃定地區，分設投票所。投票所在地亦由其規定。各投票所人數由其分別造具投票簿，以記載投票人姓名年齡籍貫及住所。並依定式製成選舉票及投票紙，於選舉日前十日前分交各投票所。

投票時之投票人，以列名各投票所之投票簿者爲限，屆選舉日期，投票人須親赴投票所自行投票，不得倩人代理，惟經特許者亦可倩人代理。投票時須將代理憑證，向選舉監督員呈驗，每人須在投票簿所載本人姓名項下簽字，方准領票以一人一張爲限。投票方法用無名單記法，即將票上書明所選舉人一名，而選舉人則不署名。並可於選舉票上附記欄內，註明所選舉人之官銜、職業、住所等項，此外則不得夾寫他語。投票人於投票

所內，除關於投票事項可與有關選舉之職員問答外，不得涉及他事，亦不可與他人接談。投票完畢即行退出不許逗留窺視。如有頂替及違背定章等事項，選舉監察員可令其退出。投票完畢，由選舉監察員將選舉始末情形，造成報告書，於翌日連同投票匭移送開票所，並呈報縣知事。投票所則自投票完畢之日起，於十五日內裁撤。

開票所設於各選舉區之城鎮鄉自治公所。城鎮總董及鄉董於各投票匭送齊後之翌日，先行榜示開票之日期及時刻。屆時須親蒞開票所，當衆檢點票數即行開票。檢票時須先選舉票與投票簿對照，如有票數不符及放棄選舉權等事，則另以冊記明，開票時並准選舉人前往參觀。凡選舉票之寫不依式者，字跡不可認者，不用投票所所發之選舉票者，及選出之人不合被選資格者，則選舉票作爲無效。

（六）選舉審定　選舉以得票較多數者爲當選，當選人名次以得票多寡爲先後。票數同者以年長者列前，年同則由城鎮總董，管理選舉之鄉董抽簽定之。當選人確定後，城鎮總董管理選舉之鄉董即將當選人姓名及得票數目榜示，並造具清冊及選舉始末情形報告書，以及選舉票呈送於縣知事由縣知事通知各當選人。當選人接到通知後，自通知之日起五日以內答覆應選，逾限不覆則作爲謝絕，應選者由縣知事給予執照並呈報省行政公署存案。

（七）選舉爭議　凡選舉人確認爲選舉人名冊有舞弊作僞情形、牽涉全數人員，或辦理選舉不遵定章，致被選舉資格不符，或當選票數不實，或當選後失其資格，可以提起選舉爭議，由選舉人申訴於縣參事會公斷，不服縣參事會之公斷者可移請省議會公斷。申訴期間，自選舉之日起以三十日以內爲限，惟因當選後失其資格而提起申訴者其期限則不限三十日。經公斷證實後關涉全數人員者則議董事無效，關涉被選個人者則爲當選無效。選舉無效則另行改選，當選無效則另行補選（二）。

二　縣議員之任期及權利義務

（一）議員之任期　縣議員以三年爲任期，任滿改選，惟連選可連任。議員因事出缺至逾定額三分之一者

期，補選，補缺議員之任期以補足前任未滿之期爲限。

（二）議員之權利義務　縣議員皆爲無給職，但亦有酌給相當之公費者。縣議員同時不得兼任上級或下級地方之議員及職員。父子兄弟須迴避，不得同時任縣議員，如同時當選，則以子避父，以弟避兄；議員當選後，不得謝絕當選，亦不得於任期內告退。惟有下列事由之一者亦可謝絕當選或告退：（一）確有疾病不能常任職務者，（二）確有他業不能常居境內者，（三）年滿六十歲以上者，（四）連任至三次以上者，（五）其他事由，特經縣議事會允准者。如無上列事由之一，而謝絕或告退者，縣議事會可議決停止其選民權一年以上五年以下。

第二目　縣議事會之組織及會議

一　縣議事會之組織　縣議事會設議長一人，副議長一人，縣議員名額由二十名至六十名，以縣之人口總數爲準，總數二十萬以下者，以二十名爲議額，自此以上每加人口二萬增設議員一名，至多以六十名爲限（三），更設有文牘庶務等職由議長副議長選人派充。

議長副議長均由議員用無名單記法互選，任期皆爲三年但連選可連任。開會時以議長爲主席，議長如有事故不能出席時則以副議長代理，遇出席議員可決否決同數時則決於議長。會議時議長副議長可提議禁止旁聽，議員有不守法制上之規定，及議事規則者，議長可停止其發議，如仍發議則可令其退出，如議場秩序因而紊亂，致不能會議者，議長可令暫時停議。旁聽人如不守規則，議長亦可令其退出，每屆會議完畢則由議長副議長將本屆議事錄，會同議員二名以上署名報告於縣知事。對於議事會所設之文牘庶務等職亦由議長副議長選人派充。此外例如江蘇省更規定縣議事全由議長召集。

二　縣議事會會議　縣議事會之會議，每年一次，以八月或九月爲會期，會期以一個月爲限，會期限滿而所議事項尚未完畢者，更可以延長會期十日。此外如有臨時應議之事件，可開臨時會議，會期亦以十日爲限，

議事會之召集、開會、閉會、展會，皆由縣知事管理，亦有規定議事會之開會由議長召集者，惟先期須通知縣知事。召集之期距開會之期須在十五日以外；由縣知事召集開會者，縣知事應將本屆應議事項距開會十日以前，通知縣議事會議員，但臨時會則無此限制。

縣議事會開會時，出席議員須過半數以上始可開會，表決數爲出席議員之過半數，如可否同數時，則取決於議長。開會時以議長爲主席，如有事故則以副議長代理，副議長並有事故，則由議員中分推臨時議長代理。會議時，縣知事或其所派之委員，及參事會之參事員，皆可列席陳述意見，但無表決權。縣議事會會議時不禁止旁聽，惟縣知事特令禁止者，或議長副議長提議禁止者，或議員五名以上提議禁止者，經會議議決後，則不得旁聽。凡會議事件關係議長副議長及議員之本身，或其父母兄弟妻子者，則有關係之議長、副議長或議員須迴避而不預議，如有議員半數以上須迴避者，則移交參事會代爲議決。

省行政長官遇有不得已情節，可咨請內務部解散縣議事會，議事會解散後於三個月以內改選，重行召集，其會期之長短，由縣知事呈請省行政長官酌定。

第三目　縣議事會之職權

縣議事會之職權，爲議決本縣自治經費，歲出歲入預算及決算事件，及自治經費籌集及處理之方法。凡城鎮鄉議事會應議決而不能議決之事件，則由縣議事會議決，城鎮鄉爭執事項則由其公斷和解，遇開會時，縣議事會可推舉議員若干人，會同縣知事或所派委員檢查各項經費收支賬目，及其餘依據法令屬於議事會權限內之事件皆歸之。

此外縣議事會對於地方公益事項，可建議於行政機關核辦。故縣議事會之職權，最要者則爲對於自治經費之財政權，及對於下級地方之公斷權而已。然當時縣行政長官之職權頗大，對於縣議事會之議決案除交令覆議權外，並有撤銷權，故縣議事會之職權甚小，幾完全在縣知事控制之下。惟由各省省議會自訂縣自治制者，則

議事會之職權較前清未制者爲大，例如江蘇省縣議事會，除有前述諸權外，對 全縣應興應革之事件則有議決權，並非前者只可建議之比。縣知事對於議事會之決議案，要求覆議，而議事會仍執前議時，則由縣知事呈請省議會公斷，縣知事對之無撤銷權。

第二項　民十前後各自治省之縣議會

自民國三年五月各級地方停辦自治後，縣之立法機關遂皆被裁撤。民國六年中央及各省雖有恢復自治之擬議，然並未實現。民國八年九月八日曾公布縣自治法，對於縣議會及縣參事會皆有規定。縣議會議員由十名至三十名視縣之人口多寡而定，設議長一人，副議長一人大致與民三以前之縣議事會相同。惟縣參事會則設爲執行機關，設會長一人以縣知事任之。參事四人至六人，半數由縣議會選舉，半數由縣知事委任，其資格與議員被選舉之資格同。惟縣自治法公布後各省並未實行。

民國九年九月以至十三年八月間，各自治省之省憲及縣自治之單行章程相繼頒布，如廣東省，浙江省均曾實行（四一）。茲略述如下：

第一目　縣議員

一　縣議員之選舉　縣議員之選舉各省多不可考，茲所述者，除縣議員之資格外，其餘皆爲廣東省縣議會選舉制度。

（一）縣議員被選舉之資格　縣議員被選舉之資格即爲選民之資格，惟其年齡則限滿二十五歲以上。其積極資格有規定有中華民國國籍之人民於縣境內現有住所或居所，繼續滿二年以上者，於本次選舉年內於縣自治服工役三日或繳納免役費者（四二）。有定爲除繼續居住本縣內一年以上外，並曾任或現任公職者，或初級小學以上畢業或與有相當之程度者，或曾辦或現辦地方公益事項著有成績者，以及年納國稅或地方公益捐二元以上

者。其消極之資格大致與民初所規定者相同，另外受褫奪公權之宣告尚未復權者，及有廢疾者，皆無選舉權及被選舉權。其停止選舉權及被選舉權者亦與民初所規定大致相同，惟在征調期間之續備軍人，現任國會及省議會議員，及選舉委員於其所辦理之選舉區，亦皆加以停止。

縣議員之選舉事項，各省多不可考，茲述廣東省縣議員之選舉（六）如次：

（二）選舉日期及選舉區　縣議員由縣選民選舉，選舉每兩年舉行一次以十二月一日為選舉日期，惟遇有改選及補選時由選舉監督另定。如遇有事變不克按期舉行時，則縣選舉監督另定日期舉行並報告省長。選舉區以各縣自治區為準，在區自治未舉辦以前由選舉監督劃定。

（三）辦理選舉人員　各縣議員選舉設選舉監督一人，以綜其事，由省長於九月以前委任，補選時由省長臨時委任，每選舉區設選舉委員一人及投票開票之管理員若干人，由選舉監督於選舉日期二十日以前委任，但不得委本選舉區以內之人充之　投票管理員掌管投票所之啓閉及投票紙，投票匭及選舉人名冊。並維持投票所秩序等事項。開票管理員掌管開票所之啓閉，清算投票數目，檢查投票紙，維持開票所秩序等事項。更設投票監察員與開票監察員，分別監視管理員，所辦投票及開票事項。

（四）選舉人名冊　每屆選舉期，由選舉監督於九月一日分派調查員調查男女姓名年歲籍貫及住居年限造具選民總冊。於十月一日由調查員報告選舉監督。選舉監督即將選民名冊公布於各選舉區。選民名冊於公布後十日內如有認為遺漏者及錯誤不實者，選民可取具證據陳請選舉監督更正由選舉監督判定。

（五）選舉程序　選舉委員於選舉日期十日以前須頒發選舉通告，開列投票所開票所地址、投票方法及選舉日期。投票所每選舉區分設五處以上十處以下，其地址由選舉監督於選舉日期十日以前指定。開票所則設於選舉委員駐在之地。投票紙及投票匭皆由選舉監督按照定式制成，分交選舉委員，更由選舉委員先期分別造具投票簿載明選民姓名年歲籍貫及住居年限，於選舉期前分交各投票所。

投票人以列名本投票所之投票簿者為限，屆選舉日期，投票人應親赴投票所投票，並將本年服工役書或免

工作收據交管理員驗明，領投票紙時，須於投票簿所載本人姓名下簽字，用無記名單記式投票（七）。投票人如有冒替及其他違反法令情事時，管理員及監察員可令其退出。

（六）開票　管理員及監察員於投票完畢後，將會同所造之報告書及投票匭送致選舉委員，選舉委員收到報告書時卽預定時刻，宣示開票，開票完畢後，卽行宣布選舉結果。開票所管理員及監察員於開票完畢之翌日，會同造具報告書送致於選舉委員。所有選舉票應分別有效無效由選舉委員送致選舉監督於二年內保存。

（七）選舉當選　候選人以得票比較多數者爲當選，票數相同時則抽籤定之。得票次多數者則爲候補當選人，其名額與各選舉區內分配之議員同，當選人確定後，除榜示外，並由選舉委員通知各當選人，當選人接到通知後，須於五日內答覆願否應選，其逾期不覆者，則以不應選論。其答覆應選者，則由選舉委員呈選舉監督，由選舉監督給與當選證書並將本縣全體當選，姓名榜示，並造冊報告省長。

（八）選舉訴訟　凡選舉人確認爲辦選舉人有舞弊及其他違反法令行爲時，可於十日內向本縣地方審判廳或分庭起訴，如選舉人名册因舞弊而牽涉全數人員，或辦理選舉違反法令經審判確定後，則選舉爲無效，於原選舉區舉行改選。與原選舉之辦法同。當選人不願應選，或死亡，或被選資格，或當選票數不符，經審判確定者，則爲當選無效，另以本選舉區候補當選人遞補。

二　縣議員之任期及權利義務

（一）縣議員之任期　縣議員之任期各省規定均爲二年，任滿改選，議員出缺時，由出缺議員之選舉區選出之候補當選人順次遞補，遞補之議員，其任期與前任已過之期合併計算。縣議員之任期雖爲二年，但縣任民認爲不稱職時，可由原選舉區三分一以上之原選民連署，發刊布告，於五日內定期投票，依投票數四分三以上之同意將其召還（八）。

（二）縣議員之權利義務　縣議會議員有三人以上之連署，可提出議案於縣議會；於會期內除現行犯外，非經議會之許可不得逮捕。會議時，議員之言論及表決，對於會外不負責任。議員爲無給職，在會期內可受相

當之辦公費或旅費，其數目由縣長定之。

縣議員當選後，不得謝絕當選，任職後，非經縣議會之許可，不得辭職，否則停止其選舉權及被選舉權一年至三年。同時不得兼任縣公署職員，大致與民初規定縣議員之義務相似。議員更有出席之義務，無故不到會延至五日以上者除名。違背議事細則時，或以縣議會名義干預外事者，則停止其到會，其情節重者則除名。停止到會須依出席議員多數之議決，停止期限至多不得過五日。除名須依出席議員三分之二議決。

第二目　縣議會之組織及會議

一　縣議會之組織　縣議會設議長一人，副議長一人，縣議會議員之名額，各省規定不一，然皆依縣之大小及人口之多寡而定；例如湖南省則定為各縣縣議員人數不得少於十六人，至多不得過五十人；廣東省則定為人口不滿十萬之縣選舉二十名，滿十萬至二十萬者選舉二十五名，每十萬依次遞增五名，至五十萬以上者不得逾四十五名，惟於人口未調查以前，則依慣例分各縣為大中小三等，大縣選舉議員四十名，中縣三十名，小縣二十名。雲南省則定為每縣人口十二萬以下者以二十名為定額，自此以上，每加人口二萬可增設議員一名，但至多不得過六十名。其他職員與以前議事會同。議長副議長由縣議員互選，其職權與民初縣議事會者相同。

二　縣議會會議　縣議會之會議分為常會及臨時會，常會開會日期有定為二月十五日（九）者，有定為六月一日者（一〇）。開會期間有定為一月者，有定為二十日者，但皆可延會十日。常會屆期由議會自行集會。臨時議會之開會期間，有定為至長不得過十五日者，臨時會議之召集或由議員四分之一以上或三分之一以上提議召集，或由縣長召集。

會議時之主席，及表決數等，皆與民三以前之縣議事會同。縣住民如以為縣議會違法或失職時，可用法定投票程序將其解散（一一）。

縣議會之職權總括之則爲立法權、關於議決行政事項之權，及監督權。

一　立法權　關於立法之權最要者則爲制定縣自治範圍內之各種單行章程，如縣公約及縣規則等是。此外對於縣住民及縣行政公署及各法團提交之議案皆須縣議會議決。並議決縣議會內之規則，及縣內各區議會應議決而不能議決之事件，以及其他法令關於權限內應議之事件。

二　關於議決行政事項之權　關於議決行政事項之權，最要者則爲議決預算權及其他財政權，

（一）議決預算權　縣長於縣之一會計年度開始前，預計縣之歲出歲入編成預算案，於縣議會首屆開會後三日內咨交縣議會議決。提出預算案時，縣長須將預算計畫事務，製定說明書及財產表冊，連同上年度預算決算案一併咨交縣議會。縣議會議決舉辦之事項，或依法令舉辦之事項，非一年所能完竣者，或其費用非一年所能籌足者，可經縣議會議決預定年限籌集繼續費。預算案議決後，由縣長將全案公布並呈報省長備案。縣長於每一會計年度終結後，將上年度之歲入及歲出，連同收支簿記，單據表册，咨交縣議會議決。決算案議決後，由縣長將全案公布並呈報省長。

二　其他財政權　縣議會對於單行稅及附加稅之賦課及其征收之方法，縣公債之募集及使用費之徵收方法，縣有財產營造物，公共設備之經營及處分方法皆有議決之權。

（三）關於其他行政權　凡縣地方行政事務，及一切應興應革事項，皆由縣議會議決。對於縣長可以建議，並咨復其諮詢；縣行政公署所定執行方法，縣議會認爲有違法或不當時，可聲明理由停止其執行，若縣行政公署堅執不改，縣議會可呈請上級官署核辦。

三　監督權　縣議會對於縣長可以提出質問，如認爲縣行政官吏有違法行爲或溺職時，可提出質問，如認爲縣行政官吏有違法行爲或溺職時，可提出彈劾案呈請省長查辦。縣議會認爲有必要時，可選舉委員若干人，

隨時檢查縣自治會計，縣長及其所屬職員不得拒絕。

縣議會尚有其他之權限，對於縣地方公共利害，可以提起訴訟，並可受理本縣住民之請願，縣議會亦可請願於省議會。

各省縣議會之組織，僅爲曇花一現，廣東省各縣縣議會在民十二年卽爲陳炯明一律解散，湖南省之自治時代，自民國十一年十二月趙恒惕當選爲湖南自治政府省長起，至民國十五年國民革命軍入湖南之日止爲期僅四年。四年間其各縣議會是否皆已成立，尙無明確之記載，雲南省之暫行縣制自十三年八月公布後僅就昆明宜良等八縣試辦至十七年依縣組織法改組爲止，爲期亦僅四年。

第二節　國民政府成立後之縣參議會

十七年之縣組織法及十八年重訂之縣組織法，雖皆有縣參議會之規定，然實際上迄未成立，至民國二十一年八月十日國民政府更公布縣參議會組織法及縣參議員選擧法，並定於二十二年三月十二日施行。二十三年一月間內政部雖咨各省成立縣參議會，然實行籌設者寥寥無幾。二十三年二月二十一日中央政治會議第三九六次會議通過改進地方自治原則，將地方自治之進行分爲扶植自治，自治開始，及自治完成三時期，扶植自治時期縣之立法機關爲參議會，自治開始時期，及自治完成時期，縣之立法機關，則爲縣議會。二十三年八月十一日行政院本此原則，制定公布扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，現行縣參議會之組織皆依此爲準則。二十三年甘肅省貴州省及二十三年後察哈爾省之各縣間設參議會者，於及二十四年一月後雲南省之各縣參議會，皆爲扶植自治時期之縣參議會，惟斯時省份皆已停止自治，故甘肅貴州二省皆已停辦，其他各省雖或有籌設者，然尙未成立。惟廣東省於民國二十年五月，中央執監委會開非常會議於廣州，成立所謂廣州國民政府，遂於是年七月一日公布縣地方自治條例及縣地方自治施行細則，八月十一日公布縣參議會組織條例，七月二十二日公布縣參議員各區鄉鎭里自治人員選擧規則，縣自治法規粲然大備，先後施行。嗣於二十二年十一月二十八日，

後由西南政務委員會修正施行。故廣東省縣參議會之組織與中央所規定者不同；國民政府成立後縣之設參議會者，以廣東省設立為最早為最普遍，茲先述廣東省縣參議會之組織如次：

第一項　民二十後廣東省之縣參議會

第一目　縣參議員

一　縣參議員

（一）縣參議員被選舉之資格　縣參議員被選舉之資格，即為公民之資格，凡中華民國人民，無論男女，年滿二十歲，在本縣區、鄉、鎮、里、鄰繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，經宣誓後，即取得公民之資格。其消極之資格則為：（一）有反革命行為經判決確定者，（二）貪官污吏，土豪劣紳經判決確定者，（三）褫奪公權尚未復權者，（四）開除黨籍者，（五）禁治產者，（六）為不正當之營業者，（七）吸用鴉片或其他代用品者，凡有其中之一則無選舉、罷免、創制、複決之權及被選舉權，故不得被選舉為縣參議員。此外如（一）現役軍人或警察，（二）依法令組織之各種地方武裝團體現役人員，（三）現在學校之肄業生，（四）現為僧、道、尼及其他宗教師，（五）受國籍法第九條之限制尚未解除者，（六）盲啞或染有廢疾者，（七）現受刑事處分不能執行職務者。凡有其中之一則停止其當選。

（二）選舉程序　廣東縣參議員之選舉，與選舉區長副區長同時舉行，由縣內各區公民選出一人至三人，由商會、農會、工會、教育會自由職業團體，各選出一人。選出議員之名額，依各縣人口多寡經濟情況，由民政廳提呈省政府定其額數。候補之參議員，其名額與選出之參議員同。惟在縣長民選以前，則依其名額選出加倍人數，由縣政府列冊呈報民政廳，分別指定為縣參議員或候補縣參議員。縣參議員之選舉皆由縣政府辦理。參議員之由各區選出者，則由區民中選出之區代表大會選舉，其由各團體選出者，則由該團體選出之初選人選舉，皆採用複選制（一二）。投票則用限制連記法。選舉時由縣政府派員監選。議員當選之數，則以有

選舉權者過半數之投票為準。當選之縣參議員由民政廳發給證書，非確有疾病或精神衰弱不能常任職務者，不得拒絕當選，當選參議員，不能應選或中途去職時，則由縣參議會報縣政府由縣政府呈民政廳，由民政廳以原選舉區或原選舉團體選出之候補參議員指定遞補。

二　縣參議員之任期及權利義務　縣參議員之任期為三年（一三），就職之前須入縣參議員訓練班受訓練，縣參議員提出議案須有三人以上之連署，在會場發言對外不負責任。縣參議員爲義務職，不給薪俸，如於一會期內，無正當理由而缺席至三次以上者，則視爲辭職，另行遞補。縣參議員不得兼任本縣縣政府及其所屬各機關之公務員。對於縣政府亦不得保薦人員或其他請託等事。在任期內如有違法失職等事，縣內之選舉區或選舉團體可依法提出罷免（一四）。

第二目　縣參議會之組織及會議

一　縣參議會之組織　廣東省縣參議會設議長一人，副議長二人，縣參議員無定額，由商會、農會、工會、教育會及自由職業團體等各選出一人。縣內各區選出一人至三人，依各縣人口多寡經濟情況而定。縣參議會開會時，更分爲各組委員會，以審查議案，更有書記長一人，書記員一人至三人，並可酌用雇員由民政廳定其名額。

議長及副議長由縣參議員以記名單記法互選，以票數最多者一人爲議長，次多者二人爲副議長。議長副議長須常駐會內，掌理日常事務，並指揮監督會內各職員及維持會場秩序。　參議員之書記長由議長副議長提請縣參議會議決任用，　書記員雇員則由議長副議長委用。　其他對於會議時之職權，與以前之縣議事會縣議會相同。下屆縣參議員就職時，則將經管冊籍文件公物款項移交，並會函縣政府轉民政廳備案；議長副議長如有放棄職守等事，經縣參議員三人以上之提出，縣參議會議決後則函縣政府轉呈民政廳核准後改選。

縣參議會於開會時，由參議員中分爲法制、社會、教育、建設、財政、警衛、地政等組，分別審查各類之

議案。

二　縣參議會會議　縣參議會每六個月開常會一次；每次開會以五日為限，更可召集臨時會議，但須呈經政府核准。縣參議會開會由議長副議長召集，但在議長副議長未選定以前，由縣長召集。開會時以議長為主席，議長缺席之辦法及可否同數之表決，以及開會之出席人數及表決數等，皆同於以前縣議事會及縣議會。縣參議會會議以公開為原則，但主席或參議員三人以上之提議，經會議通過時，可暫行禁止旁聽，惟縣長則無提議禁止旁聽之權，開會時亦可請縣長局長或派員列席報告或說明。縣參議會會期以二年為一屆，但縣公民對之可提出罷免權，如全數參議員被罷免則參議會自然解散。

第三目　縣參議會之職權

縣參議會之職權，關於立法者，則為議決縣單行法規事項；關於財政者，則為議決預算決算，整理縣財政，募集縣公債及其他增加縣民負擔事項；縣有財產之經營及處分等事項。關於其他行政者，則為議決關於完成自治，縣民生計及救濟，促進縣教育及其他文化等事項，以及縣長交議事項及其他應興應革事項。各議決事項以不牴觸中央及省法令為範圍。議決後，則送縣政府，由縣政府分別轉呈主管機關核准施行。縣內公民對於縣參議會議決單行法規，可提出複決案（一五）其程序與提出罷免案同。

第二項　扶植自治時期之縣參議會

扶植自治時期係實行訓政時期。此時期乃運用行政權以扶植自治權。此時期之縣參議會性質，與二十一年八月十日國府公布之縣參議會組織法所稱之縣參議會不同（一六）。現今各省例如察哈爾省及雲南等省所有之縣參會議，皆為扶植自治時期之縣參議會。

第一目　縣參議員

縣參議員在扶植自治時期，分爲兩種，一爲由縣公民選舉之參議員，一爲由縣長聘任之參議員，茲分述如下：

一　縣參議員之選舉

（一）縣參議員選舉之資格　民選縣參議員被選舉之資格，除有縣公民之資格（一七）外，並須年滿二十五歲及有下列資格之一：（一）曾在初級中學以上學校畢業者；（二）經自治訓練及格，領有證書者（三）；曾任職業團體職員二年以上者；（四）曾辦地方事務著有成績者。其消極資格則爲（一）褫奪公權者，（二）禁治產者，（三）吸用鴉片或其代用品者。凡有其中之一則失其選舉權及被選舉權。他如（一）現任小學校教職員，（二）現任學校之肄業生，（三）僧道尼及其他宗教師，皆停止其被選舉權，與歷次所規定者大體相同。

（二）選舉區　縣參議員之選舉區，以自治區爲選舉區，應選出縣參議員之名額，依人口爲比例，在人口未滿十五萬之縣爲十五名，超過十五萬者每人口三萬則增設參議員一名，惟各選舉區按人口比例不敷選出參議員一名，或於選出若干名外仍有零數，致參議員名額分配困難時，則比較各選舉區零數之多寡，將其餘額依次歸零數多之區選出。如兩區以上零數相同時，則用抽籤法以定應歸某區選出。

（三）辦理選舉人　縣參議員之選舉，以民政廳廳長爲選舉監督，選舉事務則由縣選舉委員會辦理，而以縣長爲委員長，各區區長爲委員。縣參議員之選舉日期，及各選舉區縣參議員名額之分配，皆由縣選舉委員會擬定，請選舉監督核准公告，選舉日期於星期日或例假日。於各選舉區同日舉行。

（四）選舉人名冊　選舉人名冊由選舉委員會於選舉期前，按照選舉區造具，於辦理登記十日前，將各選舉區選舉人榜示於其各區之鄉鎮公所。如鄉鎮居民，對於榜示選舉姓名認爲有錯誤或遺漏時，於榜示後五日內，可向其各鄉鎮公所聲明更正。

（五）登記　縣選舉委員會於選舉期二十日以前，更設立選舉人登記事務所以辦理選舉人登記事務。登記事務所設於各鄉鎮公所，而以鄉鎮長爲登記事務員，於開始辦理選舉人登記五日前，由選舉委員會將登記程

序，廣爲揭示於各鄉鎮。登記事務員以十日爲限，縣公民赴選舉人登記事務所登記時，經登記事務員審查合格後，給與選舉證一張。縣公民對於登記事務員之審查有不服時，可於五日內聲請縣選舉委員會決定。

（六）選舉程序　選舉人投票，各以本鄉鎮爲投票區，於選舉時，由縣選舉委員會分設投票所於各鄉鎮公所，而以鄉鎮長爲投票所事務員。

投票之程序與民國十年廣東省之所定者相同，投票方法用無記名連記式，以自寫自投爲原則，不能自寫者可請本投票所臨時指定之代書人，於投票監察員監視之下代寫。投票時每一投票區設投票監察員十人，由投票所事務員就投票人名簿所載選舉人中，選定年齡最長及最幼者各五人充任。監察員須儘先投票，在場監察而非至投票完畢，封鎖投票匭之外層後，不可離開投票所。同時縣黨部亦可派人出席監選（一八）。

各投票區於投票完畢後，卽日由投票所事務員，及投票監察員共同將投票匭送至各本區公所。由區長依投票匭送到之先後順序開票，開票時，本區投票監察員須到場監視，開票時，須將票數與投票人名簿核對照。凡選舉票之寫不依式者，夾寫他事者，字跡模糊不能認識者，不用製定之投票紙書寫者，則作爲無效。

（七）選舉審定　縣參議員之當選人，爲在本選舉區得票較多數者，遇有票數相同時則以抽籤定之。候補當選人則以當選人之次多數者充之。其名額與當選人同。當選人及候補當選人確定後，則由縣選舉委員會將其姓名及所得票數，分別榜示於各區之鄉鎮公所，並通知各當選人。當選人接到通知後，須於五日內答復願否應選，逾期不答復則視爲不願應選。當選人願應選者，則由選舉監督發給當選證書。

（八）選舉訴訟　選舉人如確認爲辦理選舉人有舞弊，及其他違法情事時，或當選人資格不符，或票數不實，或落選人確認爲所得票數，應當選而未當選時，皆可於當選人姓名榜示後五日內，向該管司法機關提起選舉訴訟。凡選舉人名冊因舞弊而涉及全冊選舉人達三分之一以上，或選舉辦理違法，經法庭判決（一九）確定後，則選舉爲無效，於判決後十日內，重行依法選舉。惟一選舉區之選舉無效，不涉及其他之選舉區。如被選舉人資格不符，或當選人票數不實，經法庭判決確定，或當選人死亡，則當選爲無效，另由候補當選人依次遞

權。

二　縣參議員之聘任　聘任縣參議員之資格為：（一）對於自治制度有研究者，（二）辦理地方自治有經驗者，（三）從事地方公益及生產事業，著有成績，且對地方自治有深切之了解者。凡有其中之一皆有被聘任之資格。聘任時由縣長發給聘書；並呈省政府備案。

三　縣參議員之任期　權利義務　扶植自治時期，縣參議員之任期為一年（二〇）。縣參議員皆為無給職，但在會期內可按照地方情形酌給旅費。縣參議員不論民選與聘任者，凡缺席次數至每會屆期開會次數三分之一以上者，則不得支領旅費。於一會期內，無正當理由而缺席至五次以上者，則視為辭職，即由候補當選人遞補。聘任之參議員則由縣長另聘。他如不得兼任本縣縣政府及其所屬機關之公務員，對於縣政府不得保薦人員，或有其他請託情事；及與參議員本身有關係者，非經縣參議會之許可不得與議等義務，皆與二十年後廣東省縣參議會之規定者大致相同。如違法失職時，則由民政廳處分（二一）。其處分分為申誡、停職、撤職三種；而不由縣公民罷免，一則由於任期太短，期滿後可以不連選連聘，不必費罷免之手續。一則由於扶植自治時期，縣公民尚不能行使罷免權。

第二目　縣參議會之組織及會議

一　縣參議會之組織　扶植自治時期之縣參議會，設議長一人，副議長一人，縣參議員之名額不等，在人口未滿十五萬之縣為十五名，超過十五萬者，每人口三萬，則增設參議員一名，但人口稀少，人選困難縣分，可由省政府擬定名額，咨請內政部核定。惟聘任之參議員，其名額不得超過議員全額之半數（二二）。因審查提案，縣參議員更分為法制、社會、教育、建設、財政、警衛等組。縣參議會更設書記長一人，書記一人至三人，並可酌用雇員。除聘任議員及副議長祇一人兩點外，其餘與二十年後廣東省縣參議會無甚差異。

二　縣參議會會議　縣參議會開會由議長副議長召集，議長副議長未選定前，則由縣長召集。縣參議會之

常會，每三個月開會一次，更可召集臨時會，由縣長或縣參議員五分之一請求，則即召集。常會及臨時會之會期皆以一月為限。定期開會時，縣參議會須函縣政府，由縣政府轉呈上級監督機關備案。

縣參議會之開議及表決數，皆以過半數為準，可否同數時則取決於主席。開會時以議長為主席。遇有事故代替之方法，與以前縣自治議決機關相同。開會時可請縣長、局長、或科長列席報告或說明。縣參議會之決議案，咨送縣長分別執行。如縣長延不執行，或執行不當時，縣參議會可呈請該管上級機關核定（二三）。

縣參議會對於縣長交議案件，須提前審議，如延不審議，縣長可於本屆縣參議會閉會後，呈上級機關核准執行。惟於縣參議會閉會前一星期內交議者，則不可呈上級機關核准。縣參議會議決案，於每次會畢後，呈民政廳備案。

第三目　縣參議會之職權

抗戰自治時期，縣參議會之職權，大體與二十年後廣東省縣參議會之職權相同。其立法權則爲議決縣單行規則，財政權則爲議決縣預算決算，議決關於整理縣財政收入，募集縣公債，及其他增加縣民負擔事項，及經營縣公有財產及公有營業等事項。關於議決其他行政事項者，則爲議決縣長交議事項及其他應興應革事項。

第三項　縣各級組織綱要下之縣參議會

縣各級組織綱要頒布後，依據該綱要第十五條之規定：設縣參議會。三十年八月九日國民政府公布縣參議會組織暫行條例及縣參議員選舉條例（二四）並於成立縣各級民意機關步驟（二五）中規定自三十二年五月五日起施行。（二六）凡鄉鎮民代表會滿會四次以上經政府考核無異者，得成立縣參議會。三十二年十一月十六日行政院第六三七次會議通過之限期成立縣參議會完成地方自治案（二七）中限於三十三年　一律依法成立縣參議會　其不能依法成立之縣，得先成立臨時參議會。（二八）但仍應督飭各該縣舉行保民大會及鄉鎮民代

表大會。茲將縣參議會之參議員，組織，與職權分述於次。

第一目　縣參議員

一　縣參議員之選舉

（一）縣參議員被選舉之資格　凡縣公民年滿二十五歲經縣參議員候選人試驗或檢覈及格者，（二六九）得被選為縣參議員。但凡現任本縣區域內之公務員，現役軍人，或警察暨現在學校之肄業生，停止其被選舉權。

（二）區域選舉與職業選舉　縣參議員之選舉，分區域選舉與職業選舉二種。前者由每一鄉鎮民代表會選舉縣參議員一人；但鄉鎮數超過二十之縣，得由數鄉鎮合選一人。未滿七鄉鎮之縣，仍應選出七人。其名額分配辦法，由省政府斟酌當地人口交通等情形定之，並報內政部備案。職業團體應出縣參議員之名額，不得超過總額十分之三。以每一職業團體為一單位，各自由職業團體合為一單位。按會員多寡，比照分配其應出之名額，但每一單位至少應分配一名。名額不足分配時，由各單位分別選出初選人會同複選各單位初選人名額比照其會員人數定之。參加職業選舉，以在選舉依法成立之各職業團體會員而實際從事該項職業三年以上者為限。應屬區域選舉職業選舉均有選舉權或被選舉權者，應參加區域選舉，於職業選舉有二個以上選舉權或被選舉權者，應由本人於縣政府開始編造選舉人名簿之日以前，擇定其願參加之一個團體，逾期由縣政府指定之。

（三）辦理選舉人　縣參議員之選舉，以民政廳廳長為選舉監督。選舉事務由縣政府辦理之。選舉之舉行，全縣各鄉鎮及各職業團體應於星期日或例假日同時為之。其日期由縣政府決定，於十五日以前公告之。選舉人名冊由縣政府編造，開始編製之日期，並應於十日前公告之。

（四）選舉方法　全縣區域選舉職業選舉應出之縣參議員名額，由縣政府於選舉日　日以前公告，並製選舉票，發各鄉鎮及各團體具領。鄉鎮民代表會選舉縣參議員以鄉鎮公所為投票所，用集會之方式行之，以得出席代表總額過半數之投票者為當選。選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者當選。關於投票開票之

事務，由鄉鎮公所任之，並由出席之代表互推三人至五人爲監察員，在場監視。職業選舉由縣政府就各該團體會所設投票所。其選舉分爲複選制與直接選舉制二種。（三〇）前者先選初選人，再由初選人會同複選，初選人以得票較多者爲當選。由初選人復選者，以得有初選人過半數之投票者爲當選。選舉結果無人當選時，應舉行再選，以得票較多者爲當選。由選舉人直接選舉者，以得票較多者爲當選。職業選舉投票所，由縣政府於各該團體代表中指定一人爲投票所事務主任，其他職員爲事務員，分任關於投票開票之事務。每一投票所設監察員三人至五人，在場監視，由初選人推選之。直接選舉者，由縣政府就該團體選舉人中指定之。投票完畢，應即日開票，監察員應監視之。選舉結果由各鄉鎮民代表會及各職業團體投票所連同選舉票報送縣政府查核。縣政府查核選舉結果時，選舉監督或其代表應蒞場監視。

（五）當選及應選　區域選舉之當選人，以本鄉鎮內之公民爲限。其由數鄉鎮合選參議員一人時，以參加選舉各鄉鎮內之公民爲限。職業選舉之當選人，以各該團體之會員爲限。會同復選時以參加復選各團體之會員爲限。候補當選人以得票次多數者定之，其名額與當選人同。票數相同時，以抽籤定之。當選人及候補當選人姓名，應由縣政府分別揭示於各該鄉鎮公所及各團體事務所，並通知各該當選人。當選人願否當選，應於接到縣政府通知後七日內答復。逾期不答復者，視爲願應選。當選人願應選者，由選舉監督發給當選證書。

二　縣參議員之任期　縣參議員任期二年，連選得連任。但得由原選舉之鄉鎮民代表或職業團體會員過半數之出席，出席人數三分二之議決罷免之。凡縣參議員於任期內因事故去職時，由該鄉鎮或該團體候補當選人依次遞補，其任期以補足前任未滿之期爲限。如於一會期內均未出席而無正當理由者，視爲辭職，由該鄉鎮或該團體候補當選人遞補。

三　縣參議員之權利與義務　縣參議員爲無給職，但在開會期內，得按照地方情形酌給膳宿及交通費。在會議時所爲之言論及表決，對外不負責任。除現行犯外，在會期內非經縣參議會之許可，不得逮捕或拘禁。開會時有共同維護會場秩序之責任。

第二目　縣參議會之組織及會議

一　縣參議會之組織

（一）參議員　縣參議會由鄉鎮民代表會選舉縣參議員組織之。除選舉條例另有規定外，每鄉鎮一人，其未滿七鄉鎮之縣，仍應選出七人；並得酌加依法成立之職業團體代表為參議員。但其名額不得超過總額十分之三。（參看第二目）。

（二）議長副議長　縣參議會置議長副議長各一人，由縣參議員用無記名投票互選之，議長或副議長因事故去職時，應依此補選。開會時，議長主席；議長有事故時，副議長主席；議長副議長均有事故時，由參議員互推一人為臨時主席。

（三）審查委員會　凡議案須付審核者，得由大會推舉出席人員若干人組織審查委員會審查之。審查委員會開會時，不因出選人未過半數而延會；其決議即以出席人過半數之同意行之。審查結果須編為審查報告，提會討論。原提案人如對審查報告認為理由不充分時，得再聲述其旨趣。（三一）

（四）其他人員　縣參議會置秘書一人，由省政府遴委。事務員書記各一人至五人，由議長派充之。開會期內，得商縣政府調用人員。

二　縣參議會之會議

（一）會期　縣參議會每二個月開會一次，每次會期三日至七日，必要時得延長之。由議長召集，第一次開會由縣長召集之。

（二）開議　縣參議會非有全體參議員過半數之出席，不得開議。如屆開會時間不足法定人數時，主席得宣告延會或改為談話會。開會時，得請縣長、縣政府秘書、科長或其他負責職員列席報告或說明。經主席或參議員三人以上提議，經會議通過時，得禁止旁聽。（三二）

（三）提案與討論　開會時應依照議事日程之順序，先為報告事項，次為討論事項，再次為臨時動議。在討論事項中，其次序先為執行中央法令及省法令須經會議之事項，次為縣長[illegible]議事項，再次為縣參議員提議事項，三次為縣公民建議或請願事項。但於必要時，得以主席之決定或出席人員一人之提議，四人之附議，經大會表決變更之。議案之提出，須以書面行之，並須有出席人員二人以上之連署。出席人員得為口頭臨時提議，但須有出席人員四人之附議，始能成立。議案未付討論前，原提案人如願將原提案取消或修正者，得申請撤回或修正之。出席人員發言時，須先報告席次，號數。若同時有二人以上之發言表示時，由主席指定其先後。對每一議案之發言，一人不得超過二次；每次不得十分鐘。但經主席特別許可者不在此限。議案與主席有關者，主席應即迴避。

（四）表決　議案之表決，以出席參議員過半數之同意行之。可否同數時取決於主席。參議員對於與本身有利害關係之議案，不得參與表決。議案之表決方式採無記名投票，但亦得採取舉手或起立之方式。表示可否之人數及議案之通過或否決，均須即時詳記，並由主席當場宣布。議案被否決後，在同一會期內，不得作二次之提出。

（五）解散　省政府對於縣參議會之決議案認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實咨由內政部轉呈行政院核准後，予以解散重選。

第三目　縣參會之職權

一　職權之種類　縣參議會為全縣人民代表機關。除其他法律賦與職權外，縣參議會組織暫行條例規定者如次。

（一）議決權　縣參議會之議決權有六：（1）議決完成地方自治事項；（2）議決縣預算審核縣決算事項；（3）議決縣單行規章事項；（4）議決縣稅縣公債及其他增加縣庫負擔事項；（5）議決縣有財產之經

營及處分事項；（6）議決縣長交議事項。

（二）建議權　建議縣政興革事項。

（三）聽取報告及詢問權　縣參議會有聽取縣政府施政報告及向縣政府提出詢問權。縣政府之施政報告，得提出書面或以口頭爲之。縣參議員如關疑義，得經主席許可爲簡要之發問。縣參議員對縣政府有所詢問時，應以書面詳敍事由向主席提出，由主席送請縣政府答復。此項詢問案，除因公衆利益應守秘密者外，縣政府應爲書面或口頭之答復。

（四）接受請願權　縣參議會得接受人民請願事件。

二　職權之行使與限制

（一）咨送縣長執行者　縣參議會決議案咨送縣長分別執行。如縣長延不執行，或執行不當得請其說明理由；如仍認爲不滿意時，得報請省政府核辦。縣長對於縣參議會之決議案，如認爲不當，得附理由，送請復議。對於復議結果，如仍認爲不當時，得呈請省政府核辦。

（二）送報省政府備案者　縣參議會議決之預算，審核之決算及有關人民權利義務之單行規章，應報省政府備案。其他議案，亦須議長函送縣長轉報省政府備查。

（三）根本無效者　縣參議會議決事項，與中央法令抵觸者無效。省政府對於縣參議會之決議案認爲有違反三民主義或國策情事者得呈准解散之。（參看第二目）。

註（一）參閱內政公報卷七，期二，頁二九。

（二）參閱府廳州縣地方自治章程，府廳州縣議事會議員選舉章程（皆於宣統元年十二月二十七日頒布，大淸法規大全憲政部卷三，地方自治頁一－四）。城鎮鄉地方自治章程（光緒三四年十二月二七日頒布，同前頁一）。

（三）江蘇省縣人口總數在三十萬以下者，以二十五名為定額，自此以上每加人口三萬，增設議員一名，至多以六十五名為限。參閱江蘇省暫行縣制並選舉章程（民二六月修正公布，江蘇省單行法令初編）。

（四）十年四月廣東暫行縣自治條例曾實行外，雲南省於十三年八月間公布暫行縣制，有縣議會之規定，於昆明、宜良、阿迷、霑自、箇舊、會澤、騰衝、思茅等八縣試辦。湖南省憲第十章有縣議會之規定，湖南省憲雖一度實行，然當時各縣是否選出縣議會則不詳。四川省憲法草案第十一章規定縣置縣議會。江西省暫行縣自治條例第四章第二節有縣議會之組織，浙江省九九憲法第十四章規定縣設縣議會及縣參事會。惟皆未實行。

（五）此僅為廣東省之規定。

（六）參閱廣東暫行縣議會議員選舉條例（一〇・四・一六日公布，內務部地方自治叢書廣東自治）。

（七）投票紙上只書被選舉人一人，不書選舉人姓名。

（八）此僅為廣東省之規定。

（九）此為廣東省之規定。

（一〇）參閱江西省暫行縣自治條例。

（一一）縣住民認議會為違法時，得由三分之一以上之原選民連署，發刊布告，於二十四日定期投票，以原選民四分三以上之投票，投票四分三以上之同意解散之（同（九））。縣民大會認縣議會為違法或失職時，有縣民大會三十八以上之提議，得到會代表過半數之投票，解散之，並規定縣民大會，如否決議會對於縣長之彈劾案，則縣議會自行解散（同（一〇））。

（一二）參閱廣東縣參議員及區鄉鎮里鄰自治人員選舉規則（二十二年，一月，八日修正公佈）。

（一三）原定為二年，二十四年修正縣地方自治條例改為三年。

（一四）參閱縣地方自治條例施行細則第八章（二十二年，十一月，二八日西南政委會修正公佈）。

（一五）參閱縣地方自治條例施行細則第八章。

（一六）二十一年八月國府公布縣參議會組織法，其規定大致與扶植自治時期之縣參議會相同，惟無聘任之參議員，而縣公民對於縣參議員可以依法行使罷免、創制、複決之權。縣參議會組織法及縣參議員組織法於二十四年二月一日第四屆第三次立法院會議議決修正。參閱該月立法院公報。

（一七）縣參議員由縣公民選舉，各自治法規對於縣公民迄無規定，惟鄉鎮公民同時應即爲縣公民。鄉鎮公民之資格，依鄉鎮自治施行法第七條爲「中華民國人民，無論男女在本鄉鎮區域內，居住一年或有住所達二年以上，年滿二十歲經宣誓登記後，爲鄉鎮公民。」故有鄉鎮公民之資格者卽有選舉縣參議員　權。

（一八）參閱縣參議員選舉時黨部派員監選辦法（國府第六九七號訓令）。

（一九）選舉訴訟先於各種訴訟之審判，並以一審爲止，關於選舉　犯罪，則依刑法論斷。參閱參議員選舉法第七章（二十一年，八月，一〇日公布）。

（二〇）十八年六月十五日重訂縣組織法規定縣參議員任期三年，每年改選三分之一。二十一年八月十日國府公布縣參議組織法，規定縣參議員　任期爲二年。二十三年八月十一日行政院公布扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，則定爲一年。

（二一）參閱縣市參議員違法失職暫行處分辦法（二十三年，八月，一日行政院公佈）。

（二二）二十三年察哈爾省萬全、宣化、蔚縣、張北，縣參議員名額共七名；聘任者四人，推舉者三人。懷來、涿縣共五名，聘任者三人，推舉者二人；與中央所規定者不合。

（二三）原定爲提供縣民依法複決，在扶植自治時期，則改爲由該管上級機關核定。參閱扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法第九條、

（二四）國府渝三八六。

（二五）（三一・五・八）國府渝五六九。

（二六）在先，三十年九月行政院第五三四次會議討論該院秘書處簽擬上舉各條例施行日期及擬定成立各級民意機關之步驟時，曾通過；（一）各省實施新縣制二年以上之縣份，如省政府認爲可以成立鄉鎮民代表會及縣參議會時，得呈准行政院成立（二）其未實施新縣制及成立縣參議會之縣份，即由行政會議代行其職權。

（二七）見（三二・二・一七）重慶中央日報。

（二八）各省成立臨時參議會者爲數不多，依內政部統計共三二一縣。（各省實施縣各級組織綱要實施成績總報告提要）但中央尚無統一法令。依廣東、貴州、甘肅等省之縣臨時參議會組織規程之規定，其名額大致視縣等而定。選舉方法大致分提名與選定兩步驟。提名權屬之縣政府，選定權屬之省政府。被選舉資格定爲年滿二十五歲具有本縣籍貫并在本省所屬公私機關團體或職業團體服務二年以上者。（廣東無縣籍貫之限制，但須在本縣服務）。其職權大致與省臨時參議會相似。湖北省之選舉制度，較爲特殊，即由縣黨部祕密會議照規定名額提出加倍候選人，由省政府召集黨政聯席會議特別小組核定。參看廣東省各縣臨時參議會組織規程（廣東省政府公報九八七）、貴州省各縣臨時參議會組織規程（貴州省政府公報四卷三八）、甘肅省各縣臨時參議會組織規程（甘肅省政府公報五五八），湖北省各縣臨時參議會參議員產生暫行辦法（湖北省政府公報四八二）。

（二九）關於應試驗及檢覈之資格，詳見省縣公職候選人考試法，參看本書第一篇第七章第七節。

（三〇）依規定除漁會及教育會採直接選舉制由會員直接選舉外，其餘團體均持複選制。（一）農會：由每一鄉農會選出三人爲初選人，會同複選之；但一縣僅有一鄉農會時，由會員直接選舉之。

（二）工會：由每一工會選出三人為初選人會同複選之；但一縣僅有一工會時，由會員直接選舉之。（三）商會：由每一公會人員選出三人，並由非公會會員合選三人為初選人，會同複選之，一縣有二個以上商會時，由各該商會之初選人會同複選之。（四）自由職業團體：由每一團體選出三人為初選人會同複選之；但一縣僅有一自由職業團體時，由會員直接選舉之。

（三一）縣參議會議事規則（三二．六．二四）內政部函送各省府，四川省政府公報原第四二二期。

（三二）此處係依縣參議會組織暫行條例第十七條之規定。另依縣參議會議事規則第六條之規定：「……但有必要時得由主席宣告改開秘密會。」是則禁止旁聽，未必需要「會議通過」。

第四章　縣司法機關

縣司法機關，可分爲普通法院，及兼理司法法院。普通法院爲獨立之司法機關，與縣之行政機關分設。兼理司法法院，或附於縣之行政機關，或由縣行政長官兼理。

民三以前縣之司法機關，率沿清末之制。民三以後關於縣之司法機關之組織法，始陸續有所修改。民國三年四月六日公布縣知事兼理司法事務暫行條例；五年二月二日復照宣統元年所頒之暫行法院編制法加以修正；六年四月二十三日公布暫行各縣地方分庭組織法；同年五月二日公布縣司法公署組織章程；十二年四月四日復將該章程加以修正。上列各項法規直至國民政府成立多年後仍相沿未改。至二十四年七月一日施行法院組織法（二十一年十月二十八日國府公布）後，縣之司法機關始有更改。然兼理司法之法院則多仍舊。

第一節　北京政府時代之縣司法機關

第一項　普通法院

第一目　地方審判廳檢察廳

地方審判廳及地方檢察廳亦簡稱曰地方審檢廳，設於繁盛商埠之地方或縣。

一　地方審判廳　地方審判廳設廳長一人，下分爲若干民事庭及刑事庭，庭之組織與數目，視事務之繁簡而定，每庭設推事二人以上，更有書記長一人，書記官若干人（一）。

地方審判廳廳長之職權爲總理全廳事務，及監督其行政。凡審判廳各員有廢弛職務及侵越者，則由廳長對之加以儆告，使之勤慎；有行止不檢者則加以儆告使之悛改。地方審判廳年終會議，則以廳長爲會長，由其並兼充民事刑事各庭中之一庭庭長。

民事庭及刑事庭設推事二人以上。各庭設庭長一人由推事充任以監督本庭之事務，並定其分配。推事掌審理訴訟案件。訴訟案件係第一審者，則以推事一人獨任辦理，係第二審者則以推事三人實行合議制審理（二）。

書記官長之職務為從廳長之命令，分配各書記官之事務。並監督書記官。凡錄供編案、會計、文牘及庶務皆由書記官長及書記官　之。此外更有翻譯官，京師及商埠地方審判廳，有以特設翻譯。

地方審判廳之職權為管轄（一）第一審屬於初級管轄以外及不屬大理院特別權限內之案件。（二）第二審不服初級管轄法庭之判決，而控訴之案件，以及不服初級管轄法庭之決定，或其命令，而抗告之案件。此外如登記及其他非訟案件亦歸其管轄。

二　地方檢察廳　地方檢察廳設檢察長一人，檢察官二人以上，並設書記官長及書記官，檢察長之職權，為監督本檢察廳之事務，其監督權之施行與審判廳長同，檢察官於每年應辦之事務，由檢察長於每年年終分配，對於該管區域內之檢察官事務可親自處理，並可移於別廳檢察官處理。

檢察官之職權為對於刑事則遵照刑事訴訟律，及其他法令之所定，實行搜查處分，提起公訴，實行公訴及監察判斷之執行。對於民事及其他事件，則遵照民事訴訟律及其他法令所定，為訴訟當事人，或公益代表人，實行特定事項。遇有緊急事項，並可於管轄區域外行其職務。如與大理院審判特別權限之訴訟案件有關係時，並須服從總檢察廳，檢察長之命令，辦理一切事務。書記官長與書記官，其職務與審判廳者同，掌會計文牘及其他一切庶務。

檢察廳對於審判廳獨立行其職務，不問情形如何，檢察官不得干涉推事之審判，或掌理審判事務。

推事及檢察官，須照法官考試任用章程經二次考試合格後，始准任用。書記官為委任職，亦須經過考試合格後錄用。

推事檢察官在職中，於職務外，對於下列事項皆不得為：（一）干預政治，（二）為政黨員、政社員、及

中央議會或地方議會之議員，（三）爲報館主筆及律師，（四）兼任其他公職，（五）及經營商業及官吏不應爲之業務。

地方審判廳長、檢察廳檢察長、及各推事、檢察官，皆爲薦任官，推事及檢察官之應俸，非在懲戒調査，或刑事被控時，仍照常給與，退職後，並可受恩俸。

第二目　初級審判廳檢察廳

一　初級審判廳　初級審判廳設置推事一人或二人以上，視事務之繁簡而定。訴訟案件則以推事一人獨任辦理，置推事一人，初級審判廳之行政事務則由地方審判廳廳長或廳丞（三）監督。置推事二人以上之初級審判廳，則以資格深者之推事一人爲監督推事，以監督其行政事務。此外更有錄事，其職務與書記官同。

初級審判廳之職權爲管轄第一審民事刑事訴訟案件並登記及其他非訟事件之權。

二　初級檢察廳　初級檢察廳設檢察官一人或二人以上。置檢察官一人之初級檢察廳，其事務由地方檢察長監督。置檢察官二人以上之初級檢察廳，則以檢察官資格深者一人爲監督檢察官，以監督本廳之事務。檢察官之職權，與地方檢察官同。此外另有錄事，職掌與書記官同。

初級審檢廳於民國三年以前，各處多告成立，至民國三年四月政治會議於修改約法之際，以司法人材缺之，各省財力不足，不能負擔司法經費爲辭，議決將初級審檢廳一概廢除，歸併地方審判廳，另設簡易庭，（或地方分庭，）受理初級審檢廳之民刑訴訟案件，其未設廳之地方，其司法審判事務，則由縣知事兼理。

第三目　地方分庭

地方分庭爲初級審檢廳裁撤後所設。設於地方審判廳附近各縣，亦可設於縣知事公署，附屬其區地方審判廳某縣分廳。其管轄之區域與所在縣之區域同。

地方分庭設推事一人或二人。並配置檢察官一人或二人。置推事二人者，以其中之資格深者一人爲監督推事。置檢察官二人者，則亦以資格深者一人爲監督檢察官，以監督分庭之行政事務。置設書記官二人以上，其職掌與其他法院之書記官同，並可用雇員，以司繕寫文件，及其他事務。

地方分庭審理案件，受該管本地方審判廳之監督，採獨任制者，祇以推事一人辦理，凡屬於初級或地方審判廳第一審管轄之民刑案件，皆歸其受理。

凡不服地方分庭之審判者，屬於初級管轄案件，則在本地方審判廳上訴；屬於地方管轄案件，則在高等審判廳上訴。

第四目　地方刑事簡易庭

民國二年十二月，京師地方審判廳，曾擬設一刑事簡易庭，專理刑事簡易案件，及三年四月始行設立，作爲試辦，後以頗有成效，又因初級審檢廳裁撤，於是簡易庭之設立遂漸普遍。

地方刑事簡易庭設於地方審判廳。置獨任推事及配置之檢察官。其所管之案件爲：（一）犯罪事實現存之證據已屬明確者，（二）對於犯罪之刑係處四等以下有期徒刑，拘役或罰金之刑者（四），（三）刑事屬於第一審者。事件之應否屬於簡易刑事庭，則由地方檢察廳檢察長認定，凡不服簡易庭之判決，可在地方審判廳合議庭聲明上訴。

第二項　兼理司法法院

兼理司法之法院，其司法事項由縣之行政長官兼理，而不另設普通法院，有由縣之行政長官兼理檢察事務者，有由縣之行政長官兼理審判及檢察事務者，茲述其組織如下：

第一目　審檢所

民元各縣，有設司法課員，及其他名號者，民國二年三月未設法院之各縣，始改設審檢所。附設於縣公署內，除縣知事外，設幫審員一人至三人，及書記員一人至三人。視事務之繁簡而定。

幫審員之資格，爲由考試及格者，或曾充或學習推事檢察官一年以上者，由縣知事呈請司法籌備處長委任，但須報告於司法總長。幫審員之職務爲辦理該管境內民刑訴訟之初審案件，辦理鄰縣審檢所之上訴案件。除審理訴訟外，不可兼任本縣之行政事務。

關於檢察事務則由縣知事掌理，書記員之職務，與其他法院之書記官同。

凡不服幫審員之初審判決或決定者，其關於則初級管轄之案件，在附近之地方審檢廳或分廳上訴。其距廳較遠之地方可以鄰縣審所檢爲上訴機關。其屬於地方管轄之案件，則在高等審檢廳或分廳上訴。

民國三年四月六日縣知事兼理司法事務暫行條例公布後，審檢所遂廢止。

第二目　縣司法公署

各縣審檢所於民國三年四日廢止後，凡未設法院之縣則設縣司法公署爲原則。縣司法公署設於縣行政公署內，除縣知事外，設審判官（五）一人或二人，設有二人者，以一人爲監督審判官，更設書記監一人，書記官二人或四人。

審判官由司法總長就具有司法官資格者，呈請大總統任命，審判官之職務爲辦理關於審判事務，對之負完全責任，不受縣知事之干涉。關於檢舉、緝捕、勘驗、遞解、刑事執行及其他檢察事務，概歸縣知事辦理，由縣知事完全負責。關於公署司法行政事務，除有特別規定者外，則由縣知事與審判官共同負責，惟設監督審判官者，則由監督審判官與縣知事共同負責。審判官受高等審判廳長之監督，縣知事關於司法事務，受高等檢察廳檢察長之監督。

書記監及書記官之職務與法院之書記官同。惟書記監之任用，由高等審判廳長會同高等檢察廳檢察長派

充，並報司法部備案。

司法公署之職權，爲關於地方所有初審民刑案件，不問事務輕微重大，概歸其管轄。

縣司法公署於民國十一年後，各縣始漸有設立者，國民政府成立後相沿未改。

第三目　縣知事兼理司法

審檢所於民國三年間廢止後，未設法院或司法公署之縣，則由縣知事兼理司法，凡第一審民事刑事訴訟皆由其審理，並可設承審員一人至三人以爲助理。更置書記員一人至三人，錄事二人至五人。

承審員之資格爲：（一）在高等審判廳所管區域內之候補或學習司法官者，（二）經高等文官或縣知事考試及格，在各省區所管區域內候補，而在國內外法律政治學校一年半以上畢業，得有文憑者，（三）曾充推事或檢察官半年以上者，（四）經承審員考試及格，或任舉行承審員考試省分，具承審員考試免試資格者，（五）曾充各縣幫審員，或承審員，經呈報司法部核准有案者。承審員之任用，爲由縣知事於具有上述資格之一者，呈請高等審判廳長，審定任用。

縣之司法區域與其行政區域同，凡不服縣公署之審判者，其原審事件應屬初級管轄者，則以地方審判廳或分廳爲上訴機關。原審事件屬於地方管轄者，則以高等審判廳或分廳爲上訴機關，惟新疆省於高等審檢廳未成立以前，則暫以省司法籌備處爲上訴機關。

縣行政長官兼理司法，其制至國民政府成立後，相沿未廢，二十四年九月間，司法院召集全國司法會議，始議決在未設立法院以前，本以下之原則整理，（一）承審員改爲審判官，並提高待遇，（二）嚴定審判官資格，並慎重人選，（三）審判權應使完全獨立，現正在進行中。

第二節　國民政府成立後之縣司法機關

國民政府成立後，於一十四年七月前，縣之各司法機關，皆沿北京政府之舊。於十六年八月十六日，國府令改審判廳之名稱為法院，然僅係改其名稱而已，實際組織上並無更張。至於組織之改革，雖於十六年一月，曾一度在武昌實行改革縣司法制度（六），十七年五月十四日公布戰地各縣法院組織法（七）然曾為一時之設，並非定制。暨民國二十一年十月二十八日，國民政府始公布法院組織法，並定於二十四年七月一日施行，於同二十二日復加修正，二十四年全國司法會議後，於二十五年四月九日國民政府公布縣司法處組織暫行條例並訂於是年七月一日施行，令各縣分期籌備，於是縣之司法機關，始漸有改變，然與北京政府時代縣之司法制度，大體相同，其餘如司法公署，及縣長兼理司法，於司法處未成立前，仍繼續存在。茲分述二十四年七月後縣之司法機關如下：

第一項　普通法院

第一目　地方法院

地方法院設於繁盛之縣，惟區域狹小之縣，則合數縣設一地方法院，區域遼闊者，則設分院，地方法院即由地方審檢廳所改，其重要之變更，則為不單設檢察官署，而僅以檢察官配置於法院。關於審判，則以採獨任制為原則，以推事一人行其審判權，惟案件重大者，可以三人合議，與舊地方審判廳以採折衷制為原則者同。

地方法院設院長一人，下設推事若干人，惟在六人以上者，可分設民事庭及刑事庭，各庭設庭長一人。另配置檢察官若干人，以一人為首席檢察官。此外更設書記官長，書記官及通譯。

推事及檢察官之資格及任用：簡任地方法院院長之推事及地方法院首席檢察官，其資格須具有下列之一：（一）曾任推事或檢察官三年以上者，（二）曾任推事或檢察官，並任薦任司法行政官，合計在四年以上者，（三）曾任推事或檢察官，而曾在公立或經立案之大學獨立學院專門學校，教授主要法律科目二年以上，經審

查合格者。

推事及檢察官之資格則須具下列之一：（一）經司法官考試及格並實習期滿者，（二）曾在公立或經立案之大學，獨立學院專門學校，教授主要法律科目二年以上， 經審查合格者，（三）曾任推事或檢察官一年以上，經審查合格者，（四）公立或經立案之大學，獨立學院，專門學校，修習法律學科三年以上得有畢業證書，並曾任薦任司法行政官，辦民刑事件二年以上者，（五）執行律師職務三年以上，經審查合格者。（六）曾在教育部認可之國內外大學、獨立學院、專門學校畢業，而有法學上專門著作，經審查合格，並實習期滿者。推事檢察官 皆為薦任職。由司法行政部呈司法院轉呈國府任命。

地方法院院長由推事兼任，綜理全院行政事務，並兼任一庭庭長，其餘各民事刑事庭長，由推事遴任，以監督分配本庭之事務。

推事之職務為掌地方法院之審判，訴訟案件，以一人獨任行使其審判權，惟案件重大者，得以三人合議行使。

檢察官不止一人者，則置首席檢察官，以監督本院及分院之檢察官。

檢察官對於法院獨立行使其職權，其職權為實施偵察，提起公訴，實行公訴協助自訴，擔當自訴，及指揮刑事裁判之執行，及其職權之行使，與北京政府時代之地方檢察官無甚差別。

書記官長及書記官除掌理記錄 編案、文牘外，並擔任統計。通譯由法院臨時指定，必要時亦可另設置通譯，由法院委任，凡訴訟當事人及證人、鑑定人等，如有不通中國語言者，或不通推事所用語言者，則由通譯傳譯。

地方法院之職權為審判民事刑事第一審訴訟案件，及其他非訟事件，惟關於內亂、外患及妨害國交之刑事第一審訴訟案件，乃屬於高等法院或分院之範圍，不由地方法院管理。

第二目　地方法院分院

地方法院分院，設於區域遼闊之縣，因由地方審檢分廳所改。地方法院分院設院長一人，由推事兼任，綜理分院行政事務，惟僅設推事一人者，則不置院長，而由推事兼理。地方法院院長亦可派地方法院推事，兼分院推事之職務。分院更配置檢察官若干人。一人以上者置首席檢察官一人，檢察官只一人者則不設首席。此外更有書記官長及書記官，惟不置院長之分院，則不設書記官長。

地方分院管轄事件，與地方法院同，凡不服地方法院及分院第一審民事刑事訴訟案件之判決，或其裁定者，可上訴或抗告於高等法院或分院。

第二項　兼理司法法院——縣司法處

二十五年七月後，未設法院之縣，開始設立縣司法處（八）以處理司法事務。其制與司法公署相似。除縣長外，設置審判官一人至二人以上。有二人以上時，則以一人為主任審判官，更設書記官，二人以上時，則以一人為主任書記官。

審判官之資格為：（一）依法有司法官資格者，（二）經審判官考試及格並訓練期滿者，（三）曾經承審員考試及格，或各省司法委員，承審員考試及格，領有覆核及格證書者，（四）修習法律學科三年以上領有畢業證書，經高等考試及格者，（五）修習法律學科三年以上，領有畢業證書，並辦理法院紀錄事務，或司法行政事務三年以上，曾經教育部有案成績優良者，（六）修習法律學科三年以上，領有畢業證書，曾任承審員或幫審員、審判官、審理員、司法委員，二年以上，或連同辦理法院紀錄事務，司法行政事務，合計在三年以上，成績優良者。審判官具有上述資格之一者，由高等法院院長，另請司法行政部核派，以薦任待遇。

審判官之職務為獨立行使審判，受高等法院院長，或高等分院院長之監督。

縣長則兼理司法處之檢察職務，及行政事務，關於檢察職務，受高等法院或其分院首席檢察官之監督，關於司法行政事務，則受高等法院院長之監督。

書記官掌理紀錄，編案，文牘，統計及其他事務。

縣司法處設於縣政府，其職權爲受理民事刑事第一審訴訟案件，及非訟事件。

其他，如縣長兼理司法，及司法公署，在司法處未設立前之縣，則仍繼續存在。

此項依據縣司法處組織暫行條例而成立之縣司法處制度，至今仍存在。（九）

注（一）書記官不得少於全廳合議庭及獨任推事之數。

（二）雖係第一審而繁雜者，經當事人之請求，或依審判廳之職權，亦以推事三人合議辦理。

（三）民國五年二月以前，京師地方審判廳廳長曰廳丞。

（四）但因累犯及俱發罪，應加重或併科其刑，其刑期已逾四等有期徒刑　長期者，不在此限。

（五）國民政府成立　，改稱司法委員。

（六）十六年一月二日國民政府改革司法辦法在武昌曾實行，其辦法爲：改用二級二審制。（1）最高法院，分院（設於國府所在地），（2）控訴院（設於省），（3）縣市法院（設於縣或市，二三縣可合併一院），（4）人民法院（設於鎮及鄉村）。參閱東方雜誌國內大事記一六年二月份。

（七）戰地各縣法院組織，與司法公署大致相同，惟在省政府未成立前，受戰地政務委員會之監督。參閱當時國府公報。

（八）至二十五年七月一日止，山東、湖北、甘肅三省已全數改設縣司法處，而無一兼理司法之縣。參閱中華法學雜誌卷一，號二，頁一七。二十五年十月。

（九）（六·四·五）及（三一·二·一四）兩次延長有效期，每次三年。

第五　縣之下級組織

縣之下級組織，自清末以來，有分為一級者，有分為數級者，惟其組織除民七後山西省之區，及二十三年後剿匪省份設署之區，為下級地方行政機關外，皆為地方自治團體，茲分述如下：

第一節　民三以前縣之下級組織——城鎮鄉

民國三年以前，各省縣之下級組織可分為兩種：一則為沿清末之制者將縣之下級地方分為城鎮鄉。一則為各省自為制者（一）將縣之下級地方分為市鄉，然實際上兩者亦大同小異。僅將城鎮改名為市而已。

清光緒三十四年十二月二十七日頒布城鎮鄉地方自治章程以為初級自治，嗣後各省漸事推行。民國成立各省多相沿未改，直至民國三年始行停辦。

城鎮鄉皆為自治之初級，在縣之下，為一級制，惟城鎮以下設區者則為二級制。城為府廳州縣治城廂地方。鎮為人口滿五萬以上之市鎮村莊屯集等各地方。鄉之地方與鎮同，惟人口不滿五萬。其區域均以各地方固有之境界為準。

凡於城鎮鄉內，現在住所或寓所者，均為城鎮鄉居民。居民備有一定之資格則為選民，選民有選舉自治職員之權（二）。

城鎮鄉自治之事權為辦理本地方之教育、衛生、道路、工程、農工、商務、慈善、公共營業，經辦理以上諸事項之籌集款項，以及因本地方習慣向歸紳董辦理，素無弊端等事項。

城鎮鄉自治組織，以縣知事為監督，縣知事對之有糾正檢查等權，並有呈請省行政長官，解散城鎮鄉議事會董事會及撤銷自治職員之權。鎮之自治組織，已詳第四編市制，故從略，茲僅述鄉之組織如下：

鄉之自治組織其自治議決機關為議事會，其組織及職權與城鎮議事會同（三）惟議員之名額按照人口之數為比例。鄉之人口不滿二千五百者議員六名，人口至四萬以上者，議員十八名。

其執行之機關則為鄉董鄉佐。各鄉設鄉董一名，鄉佐一名，由鄉議事會從本鄉選民選舉，呈請縣知事核准任用，鄉董鄉佐任期二年，為有給職。鄉董鄉佐職權與城鎮董事會同（四）。鄉董對於應辦各事可定執行方法，鄉佐則為鄉董之輔佐，此外可設文牘庶務等職。

第二節　民十前後晉滇等省縣之下級組織

此時期，縣之下級地方自治團體，除山西雲南二省外，江蘇省於民國十二年九月曾試行村制，大致摹仿山西省之村制，他如民十一年一月一日公布之湖南省憲法則規定：除一等市外，二等市三等市及鄉之自治，皆受縣政府之監督。民國十年廣東省曾訂廣東區自治條例草案，江西省曾訂暫行市鄉自治條例，或施行未著，或根本未施行，茲從略。

第一項　山西省之區村

山西省於民國六年間，以勵行六政三事為政治建設之目標。六政者，即水利、蠶桑、種樹、禁烟、天足、剪髮；三事者，即種棉、造林、畜牧，而其主旨則在發育民力。於民國十一年三月間，始正式實施村自治。山西施行自治雖以村為單位，惟因一縣區域遼闊，縣署實施監督勢難周徧，故於縣村之間設區以為輔助之行政機關。茲述其制如下：

一　區　山西省之區制於民國七年間已皆制定，實為後來各省縣以下設區之始。

各縣分為三區至六區不等，區置區公所以為輔助縣行政之機關，區公所設區長一人，更酌設雇員一人入，區警四人至十二人。區長由省長委任，直隸於縣知事，為有給職，年俸百八十元。區長之職務為執行長官

委任事件，督飭村長副辦理行政事項，調查戶口，及辦理各項登記事項。關查戶口册副本及登記簿副本，皆歸其保管。

二　村　山西省以村（五）為自治單位，村之區域以本村原有之境界為準，凡滿百戶之村莊，或聯合數村在百戶以上者，為一編村，其不滿百戶之村莊，因有特殊情形，不便聯合他村者，亦得自成一編村。村內居民以二十五家為閭，閭設閭長，五家為鄰，鄰設鄰長，惟閭鄰戶數可以增減。

村自治之事權約可分為下列各項：（一）編查戶口及人事登記，（二）調解訟事，（三）執行村禁約，（四）整理村範，（五）辦理保衛團，（六）及辦理其他事項：如積穀、天足、產育、衛生、及實施「村村無訟，家家有餘」等辦法，以及獎勵家庭工業，提倡水利村林業等事項。

村之自治組織為村自治之議決機關、執行機關、司法機關、及監察機關。

（一）村自治之議決機關　村自治議決機關，為村民會議，村民會議以年在二十歲以上之村民組織，但每戶亦可出一人。惟具有種種消極資格者，則不得參與會議。村民會議之職權為：（一）選舉村長副村長及村監察委員、自治會公斷員，（二）議決省縣法令規定應議事項，（三）行政官廳交議事項，（四）監察委員提交事項，（五）議訂及修改村禁約及一切村規事項，（六）村長村副請議事項，（七）議決關於本村興利除弊事項，（八）審議村民二十人以上提議事項。

（二）村自治之執行機關：村自治之執行機關為村公所，由村長副及閭長所組織。每村設村長一人，惟戶數較多者，可增設村副，至多以四人為限，由村民會議加倍選出，由區報縣擇委。閭長則由村長於事後十日內推定，村公所　職務為：（一）辦理行政官廳委辦事項，（二）執行村民會議議決事項，（三）執行其他應辦之村務，（四）報告職務內辦理情形，及特別發生事件。村公所處理事項採合議制，從多數之議決。

（三）村自治之司法機關　村自治之司法機關，為息訟會　會設會長一人，公斷員五人或七人。公斷員由村民會議選舉，會長由公斷員互推，凡命案以外之訟事，均得由息訟會調解公斷。

（四）村自治之監察機關　村自治之監察機關，爲村監察委員會。設監察委員五人或七人，由村民會議於村民中選舉。其職務爲：（一）清查村財政，（二）舉發執行村務人員之弊端。

第二項　雲南省之市村

雲南省於民國十三年籌設全省市村自治委員會，是年七月省政府公布雲南暫行市自治條例及村自治條例等法規通令施行。直至十七年始廢止。雲南省縣之下級自治組織爲市爲村，乃一級制。

一　市　自治之市由縣城改辦，其餘原爲交易中心之地方，戶口在二百戶以上，資力能依規定辦理市自治，亦可組織爲市自治團體。

凡有中華民國國籍之人民，現住居於本市者，爲市居民；市居民年滿二十一歲，並繼續住居本市二年以上，有正當職業者，爲市選民。市選民年滿二十五歲，具有縣選民資格（六）之一者，有被選舉權。

市自治之範圍爲於法令範圍內辦理教育、實業、警察、團保、水利、交通、衛生、公共營造、公共營業、保改良、公共儲蓄、救濟、登記、統計、各官署依法令委託辦理事務，及其他關於市自治範圍內應辦事項。

市自治之組織爲市議會及市長，前者爲議決機關，後者爲執行機關。

（一）市議會　市議會設議長一人，副議長一人，由議員互選，議員額數依市戶口之數爲定，二百戶以上五百戶以下者，六名，依次遞增，最多不得過二十名，議員任期二年，連選得連任，但不得過三次。

市議會之職權爲：（一）議決市自治事務，（二）制定市公約市規則，（三）議決市自治經費之籌給、處理，保管方法及其預算決算，（四）選舉市長、市佐，並監察其執行事務，（五）答復監督機關之諮詢，（六）提出建議於監督機關，（七）受理市民之請願，（八）及其他關於市議會職權事件。

（二）市長　市設市公所，設市長一人，由市議會就市民中之有被選舉權者選出，由監督（七）機關加給委狀。市長代表市自治團體，對外負責；其職權爲：（一）執行市議會議決各事件，及市公約市規則，（二）

籌備市議會議員選舉，（三）管理市自治經費及公共營造物，（四）任免市之各項專務員及管理市警，（五）陳述辦理本市之自治情形於監督機關，（六）提出議案於市議會，（七）答復監督機關之諮詢。（八）處理市內臨時發生事件，（九）及其他屬於市長職權內之事件。

此外更有市佐若干人，市因地方之習慣或便利可分爲若干區，每區設市佐一人，市佐之產生方法，與市長同，市長市佐之任期，與市議員同，皆爲二年。

二　村　村之自治區域以本村固有之境界爲準，但必要時亦可變更，村居民及選民之規定以及村自治之事權皆與市同。

村之自治組織爲村議會，及村長，與市之自治組織相似。

（一）村議會　村議會之組織及職權與市議會同，惟議員之額數，則依村之戶口總數，在一百戶以下者五名，百戶以上每增五十戶得增議員一名，至多不得過十六名。

（二）村長　村設村公所，所置村長一人，以村議會議長充任，由監督機關加給委狀，其職權與市長同。村長以下設村佐，由村議會就村民有被選舉權者選出，由監督機關加給委狀，村佐之名額由一人至八人不等。

此外市村更可聯合爲一自治團體，村與村因辦理共同利害事務，亦可設立事務組合。

市村自治團體皆以縣行政公署爲監督機關，而以縣以上之上級機關爲二級監督機關。

第三節　十七年至二十三年縣之下級組織

國民政府成立後，第一次縣組織法未公布前，江蘇省於十六年七月間，省政府通過各縣村制大綱，大致與山西省之村制相同。浙江省於十七年五月頒行村里制，以市縣內市集區域爲里，村落區域爲村。村里內住民以廿戶爲鄰，五鄰爲閭。村里自治之議決機關及執行機關爲村里委員會，以村里長副及閭長爲委員，而以村里長副兼任常務委員，鄰長由居民選舉，村里長副及閭長則由鄰長選舉。其任期皆爲一年，連選可連任一次。村里

長市可單獨執行其職務。至民國十八年始逐漸依縣組織法改革。

國民政府於民國十七年九月十五日公布第一次縣組織法，規定縣之下設組織為區，區之下為村里。村里更分為閭，閭更分為鄰，區在村里為二級制，然至鄰實為四級。每縣分若干區，區至少以二十村里組成。凡縣內百戶以上之鄉村地方為村，百戶以上之市鎮地方為里。村里居民以二十五戶為閭，五戶為鄰。施行未久，於十八年六月五日復公布重訂縣組織法改村為鄉，改里為鎮。每區以二十至五十鄉鎮組成。其閭鄰之數與十七年所規定者同，及十九年七月七日復將縣組織法修正公布。每區則改為由十鄉鎮至五十鄉鎮組成。鄉鎮戶數多不得超過千戶。而區自治施行法於十八年十月二日公布，鄉鎮自治施行法於是年九月十八日公布，皆定於是年十月十日為施行日期，及至十九年七月七日皆加修正。直至二十三年改進地方自治原則實施後，其制始改。

總之自十七年至二十三年，縣之下級自治組織，皆為四級，區為一級，鄉鎮為一級，閭為一級，鄰為一級，各以其上級為直接監督機關，其他以上之組織，亦可對之為直接之指揮監督。惟嚴格言之，閭鄰不過為鄉鎮因區劃上之編制而已，非其他地方自治團體之比，故縣以下之地方自治團體應為區與鄉鎮兩級。

一　區　國民政府成立後，雖以縣為自治單位，然在縣未完成自治前，實以區為縣以下地方自治之團體，而兼下級行政之補助機關，故曰以縣為自治單位，毋寧謂為以區為自治單位。區之區域由各縣按戶口及地方情形分劃，由省政府派員協助辦理，每縣之區多者十數，少者三四不等，每區以十鄉鎮至五十鄉鎮組成。

凡經鄉公所或鎮公所登記為鄉鎮公民者，即為區公民，有出席區民大會及行使選舉、罷免區長，及創制複決區公約及自治事項之權。

區公所之自治事權甚廣，依區自治施行法之規定，凡二十餘項，要不外於現行法令範圍內，或區民大會決議交辦之範圍內，執行關於本區之公安、財政、建設、教育，及其他自治事項。除自行辦理外，亦可由區長委託各鄉鎮辦理。

區自治之組織為立法、行政、司法、監察等機關。

（一）區自治之立法機關　區自治之立法機關爲區民大會，由區公民直接立法，區民大會由區長召集，每年開會一次，於區長滿任一個月前舉行，如有特別事件或區公民十分之一以上之要求時，則應召集臨時會（八）。區民大會於各鄉鎮分場開會，同日舉行，區民大會會期，最多爲六日。區民大會之職權爲行使選舉、罷免、創制、複決等權，由本區公民出席投票行使，區民大會會場主席，由到會區公民推定，事項之決定，須經到會區公民過半數之同意。

（二）區自治之行政機關　區自治之行政機關爲區公所，區公所設區長一人，下設區助理員若干人。其下更設區丁。區長在民選實行以前，由民政廳就訓練考試合格人員委任。區長民選時期，爲在區自治施行法施行一年後，由省政府就各縣地方情形，酌定時期，咨請內政部核准。民選區長時，區長由區公民大會選出，由縣政府呈報省政府備案。區長爲有給職，其任期不論委任與民選，皆爲一年。如違法失職時，委任區長可由縣長呈請省政府罷免，選任區長則由區監察委員向區民糾舉，由區公民大會罷免。區長之職務爲管理自治事務，提出上年度決算與預算於區務會議，爲區務會議之主席，任期內之經過情形須以書面報告於區民大會，區調解委員會不能調解之事項，則由區長根據調解委員會報告，呈報縣政府，並函請該管司法機關。凡區民有違反現行法令者，或違反區自治公約或一切決議案者。則由區長分別輕重緩急，報告區務會議。區居民如觸犯刑法或與刑法性質相同之特別法，確有證據者，遇必要時，區長可先將其拘禁。除報告區務會議及呈報縣政府外，並應函送該管司法機關。

區助理員無定額，由區公所遴請縣長委任，其職務爲輔助區長辦理區務。

更有區務會議，其組織爲區長，區助理員，及本區所屬各鄉長及鎮長。區務會議以區長爲主席。開會由區長召集，開會至少每月一次。區務會議之職權爲審議區公所經費事項，區公產之處分事項，以及審議區公約及其他單行規則之制定及修正事項。凡關於區公所所辦之事項，皆由區務會議決定。在區長民選前，並可選舉罷免區調解委員。區長民選後，區公所因監察委員之請，可先停止區調解委員之職務，再交區民大會罷免。

區公所之事權，恆與縣公安分局之事權發生積極衝突互相侵越，或消極衝突互相推諉。及民國二十年六月十六日內政部始公布各縣區公所與公安分局劃定事權辦法，其方法之重要者，為區公所與公安分局，須規定時間，當開聯席會議，以報告或討論雙方應辦事項，以收分工合作之效。

（三）區自治之司法機關　區自治之司法機關為區調解委員會。由調解委員若干人組成，區調解委員半數於區公民中選出，半數於各鄉鎮調解委員中選出。在區長民選前，由區務會議選舉。在區長民選後，則由區民大會選舉，惟區長區監察委員及所屬鄉長或鎮長均不得被選。

區調解委員會之職務，為受區公所之監督處理調解事務，關於民事調解事項，須得當事人之同意，關於刑事調解事項，則有一定之限制，須得被告人同意始能調解。

（四）區自治之監察機關　區自治之監察機關，為區監察委員會。設於區公所，由區監察委員五人或七人組成，於區長民選後，始行設置，區監察委員會每月開會一次，如有特別事件，得開臨時會，均由主席召集，監察委員（九）則由區民大會於選舉區長時，同時選舉。惟現任本區所屬各鄉鎮自治職員則不得當選，監察委員違法失職時，由區民大會罷免。區監察委員會開常會時，由各委員依當選次序輪充主席，臨時會主席則以上次開會之主席充任。區監察委員之職務，為監察區財政，可隨時調查區公所之帳目，及款產事項。區公所財政之收支及事務執行，有不當時，區監察委員會可隨時呈請縣政府糾正。區長違法失職時，區監察委員會可自行召集區民大會向區民糾舉。

區監察委員會開常會時，由各委員依當選次序輪充主席，臨時會主席則以上次開會之主席充任。監察委員會開會須有過半數委員出席，其決議須由過半數出席委員同意。

二　鄉鎮　鄉鎮皆為區以下之地方自治團體。二者實為一級。縣內百戶以上之村莊地方為鄉。其不滿百戶者，可聯合各村莊編為一鄉。縣內百戶以上之街市地方為鎮，鄉鎮之戶數最多不得超過千戶。

鄉鎮公民須有一定之資格，其積極資格關於籍貫者，則須為中華民國人民，關於居住者，則為在本鄉鎮區

城內居住一年或有住所達二年以上。關於年齡者，則爲年滿二十歲。關於經過一定程序者，則爲須經宣誓登記。宣誓須親自簽名於誓詞，赴鄉公所或鎮公所舉行宣誓典禮，由區公所派員監誓。宣誓後，鄉公所或鎮公所除登記其爲鄉鎮公民外，並將誓詞（一〇）及公民名冊，呈請區公所轉呈縣政府備案。鄉鎮公民不問性別，非以前祇限於男子者之比，鄉鎮公民有出席鄉民大會或鎮民大會及行使選舉、罷免、創制、複決之權。惟有消極資格之一者，則不得享有公民之權。其消極資格爲 （一）有反革命行爲，（二）貪官汚吏土豪劣紳，經判決確定者，（三）褫奪公權尚未復權者，（四）禁治產者，（五）吸用鴉片或其他代用品者。凡鄉公民年滿二十五歲具有一定之資格者，則有被選舉權，可爲鄉長、副鄉長、鎮長、副鎮長、及鄉鎮監察委員之候選人。

鄉鎮自治之事權，與區自治之事權大致相同，最要者爲於不牴觸中央及省縣法令規則之範圍內，制定自治公約。

鄉鎮之自治組織大體與區相同。鄉鎮之自治立法機關，爲鄉民大會，鎮民大會，自治之行政機關爲鄉鎮公所，有鄉鎮長及副鄉鎮長及鄉鎮務會議。自治之司法機關爲鄉鎮調解委員會，自治之監察機關爲鄉鎮監察委員會。其組織與職務皆依區之制，惟其辦理自治事項則以鄉鎮爲區域。他如區長下無副區長，而鄉鎮長下則有副鄉長副鎮長各一人或二人，區長爲有給職而鄉鎮長皆爲無給職，此爲其不同之處。

三　閭鄰

閭鄰皆爲兩級，鄉鎮之下爲閭，閭之下爲鄰。

鄉鎮居戶，原則上以二十五戶爲閭，五戶爲鄰，惟二十五戶至十五戶之間亦可編爲閭，三戶至七戶間亦可編爲鄰。閭鄰皆有居民會議。閭設閭長一人，鄰設鄰長一人。閭居民會議由閭長召集，各有十戶以上之要求亦可召集；惟閭長鄰長不能召集時，鄉鎮長亦可召集閭居民會議。閭長亦可召集鄰居民會議，皆以召集人爲主席，閭鄰居民會議須有過半數居民出席，方能開會，其決議須有出席居民過半數之同意，閭鄰會議期間以一日爲限，閭鄰會議之自治權爲：對於閭長鄰長有選舉罷免之權，對於辦理法令範圍內一切自治事務，有議決之權，此外閭鄰需用經費之必要時，亦由居民會議決定籌集。

閭設閭長一人，鄰設鄰長一人，由居民會議選之，閭長鄰長之任期為一年，但違法失職時，居民會議得付之罷免、改選。其職務為辦理其各該範圍內一切自治事務，但須提交居民會議決定，以及辦理縣政府、區公所、及鄉公所或鎮公所交辦之事務。此外對於經費之收支報告，須臨時報告上級自治之監督機關，及居民會議。

第四節　二十三年以來縣之下級組織

民國二十一年十二月第二次內政會議議決，縣以下之區、鄉、鎮、閭、鄰各組織，可由各省斟酌情形存廢，但不得少於二級或多於四級，其各組織之名稱（如鄉、鎮、閭、鄰、或保甲等），亦得由各省自行決定，彙報內政部備案。民國二十三年三月內政部擬訂改進地方自治原則五項，呈經行政院，轉請中央政治會議第三九六次會議議決，於三月十七日由行政院通行遵辦，復於五月間修正。自此原則實施後，縣以下之組織頗為更改，部現行縣以下之各級自治組織。

依改進地方自治原則之規定，將地方自治團體組織系統共分為兩級，以縣為一級，縣以下之鄉鎮村為一級。鄉與村之區別，則以聚居同一之村莊獨自成立自治團體者為村，其不能獨自成立自治團體之小村落併入鄰近之村，或聯合鄰近之若干小村而為自治團體者為鄉。鄉鎮村自治團體之地位則皆相等，惟因人口區域等狀況可分為若干等次，依其等次，而定其組織範圍之大小，但其權限，不因等次而有差異。至於鄉鎮以下之閭鄰等組織，則由地方政府斟酌情形變通辦理，不為固定之統一制度。區之制度則徹行廢除。惟在情形特殊之處，如縣政府對所屬鄉村有統治上之困難，而其地方已有相當之自治基礎者，經省政府核准，報內政部備案，縣與鄉鎮村之間，區仍繼續存在，成為自治團體而立為特例。縣與鄉之間，縣政府為便利行政管理，及促進地方建設，亦得因其必要酌量保留，或加以改組，以為輔佐縣政府之辦事機關，而不為地方自治之團體，此項辦事機關之設立，及其組織辦法，各縣應呈請省政府核准，並咨報內政部備案。故改進地方自治原則施行後，縣之下級組織可分為三種。第一種為一級制，即縣以下為鄉鎮村各地位相同之地方自治團體。第二種為二級制，即縣　下

為區，區以下為鄉鎮村。而區為地方自治團體。第三種亦為二級制縣以下為區或由區改組之機關。再下為鄉鎮村。惟區或由區改組之機關，並非地方自治團體，僅為輔佐縣政府之辦事機關。惟自二十一年後各省多舉辦保甲，而推行自治者㈠見少。二十三年後內政部更有納保甲於自治之中使二者融通為一之議。而實施保甲規程，現正在核議中。二十六年六月五日行政院更公布各縣分區設署暫行規程，規定各縣酌劃三區至六區，區署設區長一人，區員一人至三人，巡官一人。大致與剿匪省份分區設署辦法大綱相同。

第五節　縣各級組織綱要下縣之下級組織

依據縣各級組織綱要之規定：「縣以下為鄉鎮，鄉鎮內之編制為保甲。縣之面積過大或有特殊情形者得分區設署」。「凡教育警察衛生合作徵收等區域，應與前項區域合一」。「縣為法人，鄉鎮為法人」。茲分述其下級組織於下。

一　區

（一）區之劃分　各縣政府因縣之面積過大或有特殊情形者，得依縣政府分區設署規程（一一）之規定，分區設署。區之劃設以十五鄉鎮至三十鄉鎮為原則。（一二）

（二）區署

（1）區署之名稱　區署駐在地須擇全區適中或交通便利地點，定名為「某縣政府某幾區區署，或冠以所在地名及含有歷史性與地理意義之名稱。

（2）區署之地位　區設區署，為縣政府之輔助機關，代表縣政府，督導區內各鄉鎮辦理各項行政及自治事務。未設區署之區，由縣政府派員指導，是以區署僅為縣政府輔助機關之性質。

（3）區署之組織　區署署區長一人，由縣政府於甄選訓練合格人員中遴請省政府委任之。指導員二人至五人，分掌民政、財政、建設、教育、軍事等事項。由區長於甄送訓練合格人員中遴請縣政府委任之，并報省

政府備案。此項指導員為有給職。其設置以地方需要及財政狀況為標準，得一人兼任數職。軍事指導員應由區國民兵隊隊附兼任。因事務之繁簡，得酌用雇員二人至五人，區丁二人至四人。

（三）區建設委員會　區得設建設委員會，為區內鄉村建設研究設計協助建議之機關。由區長及區署之民政、財政、建設、教育、軍事各指導員暨由區長聘請區內聲望素著并熱心地方公益之人士五人至七人組織之。由區長召集，并為主席，另置副主席一人，由會員推選之。主席副主席及會員均為名譽職。已設有區建設委員會之區署，辦理區內之衛生、墾田、水利、森林、道路橋樑以及農村經濟之建設事業，均先交區建設委員會詳加討論，擬具文案由區署報請縣政府核准施行。（一三）

二　鄉鎮

（一）鄉鎮之編制與劃分　鄉鎮內之編制為保甲，每鄉鎮以十保為原則，不得少於六保，多於十五保。（一四）而其劃分，則以人口、經濟、文化，交通等狀況為標準，由縣政府擬訂繪圖說呈請省政府核准施行，彙報內政部備案。現有之鄉鎮區劃如因歷史關係及自然條件不適此項規定編制時，得由縣政府酌量變通擬訂繪具圖說呈請省政府核准施行，報內政部備案。鄉鎮區域發生爭議時，由縣長召集有關之鄉鎮長協商解決之。至於「鄉」與「鎮」之區別，依行政院之解釋為人口密集之處稱鎮，人口散活之處稱鄉。（一五）

（二）鄉鎮民代表會（一六）　鄉鎮設鄉鎮民代表會，由本鄉鎮之保民大會各選舉二人組織之，任期二年，連選得連任。凡縣公民年滿二十五歲經鄉鎮民代表候選人試驗或檢覆及格者得被選為鄉鎮民代表會代表。（一七）如有違法或失職，由保民大會罷免之。置主席一人，由鄉鎮民代表互選之。每三個月開會一次，由主席召集之。如遇特別事故，或鄉鎮民代表三分之一以上請求時，得舉行臨時會議。會期均不得逾三日。非有本鄉鎮全體鄉鎮民代表過半數之出席，不得開議。議案之表決，以出席代表過半數之同意行之。可否同數，取決於主席。

鄉鎮民代表會之職權有九：（1）議決鄉鎮預算審核鄉鎮決算事項；（2）議決鄉鎮公有財產及公營事業

之經營與處分事項；（3）議決鄉鎮自治規約；（4）議決本鄉鎮與他鄉鎮間相互之公約；（5）議決鄉鎮長交議及本鄉鎮內公民建議事項；（6）選舉或罷免鄉鎮長；（7）選舉或罷免本鄉鎮之縣參議員；（8）聽取鄉鎮公所提出諮詢事項；及（9）其他有關鄉鎮重要興革事項。鄉鎮民代表會議決之概算，應經縣政府核准，并編入縣概算。其審核之決算，應經縣政府覆核并公布之。鄉鎮民代表會決議事項，與現行法令抵觸者無效，其決議案送請鄉鎮長執行。如鄉鎮長不執行或執行不當，得請其說明理由。如仍認為不滿意時，得報請縣政府核辦。鄉鎮長對於鄉鎮民代表會之決議案，如仍認為不當，得附理由送請復議。對於復議結果，如仍認為不當時，得呈請縣政府核辦。縣政府對於鄉鎮民代表會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請省政府核准後予以解散重選，并補報內政部備案。（一八）

（三）鄉鎮公所　鄉鎮設鄉鎮公所，置鄉鎮長一人，受縣政府之監督指揮，辦理本鄉鎮自治事項及執行縣政府委辦事項。置副鄉鎮長一人或二人襄助之。鄉鎮長兼任鄉鎮中心學校校長及鄉鎮國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任鄉鎮中心學校校長，但不得兼任保長或甲長。鄉鎮長副鄉鎮長由鄉鎮民代表會就公民中具有（1）經自治訓練及格者；（2）普通考試及格者（3）曾任委任職以上者；（4）師範學校或初級中學以上學校畢業者（5）曾辦地方公益事務著有成績者等資格之一者選舉之，連選得連任。（一九）鄉鎮長副鄉鎮長被罷免時，應即由鄉鎮民代表依法改選。鄉鎮長選舉實施日期，由省政府定之。在未定選舉實施日期之地方，其鄉鎮長副鄉鎮長得由縣政府遴選合格人員委任之，報由省政府備案。如有違法或失職，則亦由縣政府撤職另委。

鄉鎮公所設民政、警衛、經濟、文化四股。每股各設主任一人。民政股、文化股、經濟股各主任，得由鄉鎮長副鄉鎮長及中心學校教員分別兼任。如事實上不能兼任時，得由鄉鎮長遴聘。警衛股主任應由鄉鎮國民兵隊隊附兼任。各股所屬之事務，由省政府按照完成地方自治條件各鄉鎮應辦事務及縣政府委辦事務分別分配規定之，報內政部備案。各股視事務之繁簡及地方實際之需要，酌置幹事。除戶籍應有一人專辦外，得由中心學

設教員分別委任并置專任事務員一人或二人。經費不充裕地方，各股得酌量合併或僅設幹事。

鄉鎮公所辦理公共利益事項，需用人力工作時，經鄉鎮民代表會之議決，得召集各保長甲長按保按甲征調各戶居民共同辦理之。需用物資時，則編制計劃及預算，由鄉鎮民代表會議決，呈准縣政府列入縣概算中由鄉鎮公款開支。

（四）鄉鎮務會議　鄉鎮務會議由鄉鎮長副鄉鎮長鄉鎮中心學校校長鄉鎮國民兵隊隊長隊附，民政、警衛、文化、經濟各股主任及幹事暨專任事務員組織之。本鄉鎮內與所議事項有關之保長得列席；由鄉鎮長召集，并為主席。鄉鎮長有事故時由副鄉鎮長代理之。鄉鎮務會議每月開會一次。必要時得召集臨時會議。其會議之事項有七；（1）鄉鎮自行舉辦之事項，（2）關於鄉鎮中心工作之實施事項，（3）縣政府委辦事項之執行，（4）鄉鎮民代表會議決案之執行。（5）提交鄉鎮民代表會之議案，（6）出席人員之提案及（7）本鄉鎮內公民十人以上之提議。

此外，依縣各級組織綱要之規定，鄉鎮有其獨立財政，其收入有五項：（1）依法賦與之收入，（2）鄉鎮公有財產之收入，（3）鄉鎮公營事業之收入，（4）補助金及（5）經鄉鎮民代表會決議徵收之臨時收入，但須經縣政府之核准，并設鄉鎮財產保管委員會。鄉鎮財政收支，由鄉鎮公所編製概算，呈由縣政府審核編入縣概算。

三　保

（一）保之編制　保以編制以十甲為原則，不得少於六甲，多於十五甲。（二〇）

（三）保民大會　保民大會由本保每戶推出一人組織之，每月開會一次，由保長召集之，遇有特別事故，由保長或本保二十戶以上之請求，召集臨時會議。保民大會非有本保各戶出席人過半數之到會，不得開議。議案之表決，以出席人過數之同意行之；可否同數，取決於主席。罷免案之成立，應有出席人三分二以上之同意，開會時由保長主席。保長有事故時，副保長主席，保長副保長均有事故時，由大會推舉一人主席。

保民大會之職權有八：（1）議決本保保甲規約；（2）議決本保與他保間相互之公約；（3）議決本保人工徵募事項；（4）議決保長交議及本保內公民五人以上提議事項；（5）選舉或罷免保長副保長；（6）選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；（7）聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出詢問事項及（8）其他有關本保應興應革事項。保民大會議決事項與現行法令抵觸者無效。保民大會決議案送請保長分別執行，如保長延不執行或執行不當，得請其說明理由，如仍認為不滿意時。得報請鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。保長對於保民大會之決議案，如仍認為不當得附理由送請復議；對於復議結果，如仍認為不當時，得呈報鄉鎮公所轉呈縣政府核辦。鄉鎮公所對於保民大會之決議案，認為有違反三民主義或國策情事者，得開明事實，呈請縣政府核准後，予以解散，另行召集，并由縣政府呈報省政府備案。

（三）保辦公處　保設保辦公處，冠以所屬鄉鎮名稱。置保長一人，受鄉鎮長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行縣政府委辦事項，并置副保長一人襄助之，保長兼任國民學校校長及保國民兵隊隊長，在經濟教育發達之區域，得不兼任保國民學校校長，保長不得兼任甲長。保長副保長由保長大會於公民中具有（1）師範學校或初級中學畢業或有同等之學力；（2）曾任公教人員或在教育文化機關服務一年以上著有成績者；（3）會經訓練及格者；（4）曾辦地方公益事務者等資格之一者選舉之。任期二年，連選得連任。如遇被罷免時應即由保民大會依法改選。在未辦理選舉以前，保長副保長由鄉鎮公所推定呈請縣政府委任。委任之保長副保長違法或失職時，由縣政府撤職另委。

保辦公處設民政、警衛、經濟、文化幹事各一人。民政幹事得由副保長兼任。警衛幹事由保國民學校教育兼任。此項幹事，如無相當人員時，得由一人兼任二職。在經濟不充裕區域得僅設幹事一人，均由保長延聘或由鄉鎮長商同保長延聘之，此外。保辦公處辦理本保公共利益事項需要人力工作時，應召集各甲長按甲召集各戶居民共同辦理之。

（四）保務會議　保務會議由保長、副保長、保國民學校校長、保國民兵隊隊長、隊附、及保民政、警

衞、經濟、文化各幹事組織之。本保內與所議事項有關之甲長，亦得列席。由保長召集開會幷以保長主席。保長有事故時，由副保長代理。每月開會一次，於保民大會開會前五日召集之。必要時得召集臨時會議。保務會議之事項有五：(1)議訂保甲規約，(2)保民大會決議案之執行；(3)提交保民大會之議案，(4)出席人員之提案及(5)本保內公民五人以上之提議。

四　甲

(一)甲之編制　每甲以十戶爲原則，不得少於六戶多於十五戶。

(二)甲居民會議　甲長認爲必要或有本甲居民十人以上之請求，舉行甲居民會議，討論議決有關本甲重要興革事項。

(三)戶長會議　甲設戶長會議，由本甲各戶之戶長組織之。戶長有事故，不能出席時，應委一人代表出席。戶長會議由甲長召集，每月開會一次，必要時經甲長或三戶以上之請求，得舉行臨時會議。開會時甲長主席。甲長有事故或所設事項與甲長本身有利害關係時，由出席人推舉一人主席，非有本甲戶長過半數之出席，不得開議。議案之表決，以出席人過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席，其決議案由甲長執行之。戶長會議之職權有五：(1)選舉或罷免甲長；(2)政令之執行事項；(3)本甲內戶口之稽查塡報事項；(4)本甲內之清潔衞生事項及(5)本甲內興應革事項。關於甲長之選舉或罷免，由保辦公處報鄉鎮公所備案。

第六節　各特殊省份縣之下級組織

在縣各級組織綱要以前，若干省份，爲應當時當地之需要，有採特殊之組織者，茲分別略述於次。

第一項　剿匪省份縣之下級組織

二十一年八月豫、鄂、皖三省剿匪總司令部公布剿匪區內各縣區公所組織條例，規定區公所設區長一人，

區員一人或二人，兩以區長輔助縣長執行其職務，並得指揮監督保甲人員執行其職務。故區公所實爲輔助縣之行政機關，而非辦理自治行政之機關，及二十三年十二月南昌行營更訂定剿匪省份各縣分區設署辦法大綱，通令豫、鄂、皖、贛、閩五省分別施行，其他各省如陝、甘、川、黔等省亦多採其制。分區設署後，其最要之變更，則將區公所改稱爲區署。區署設區長一人，區員二人至四人。區署更附設區有款產保管委員會，及區民調解委員會。區署之職務，則爲秉承縣長辦理區內之行政事項。

自二十六年後，區之下級組織則爲保甲，保甲之編組以戶爲單位。戶設戶長；十戶爲甲，甲設甲長；十甲爲保，保設保長，故區以下爲保，保以下爲甲。保甲皆爲自衛之組織，非鄉鎮閭鄰自治組織之比。故剿匪省份及採剿匪省份之組織者，其下級地方均無自治之可言。

第二項　廣東廣西兩省縣之下級組織

第一目　廣東省縣之下級組織

廣東省現行縣之下級組織，係於民國二十年後照縣地方自治條例所組織，縣以下爲區，區以下爲鄉鎮，鄉鎮以下爲里，里以下爲鄰。積五戶爲鄰，五鄰爲里，四里至十里爲鄉或鎮。二十至五十鄉或鎮爲區，其各級自治組織，與國民政府公布現行縣組織法所規定者，大致相同，惟將閭改爲里，區民大會改爲區民代表大會。區長下有副區長二人，里鄰有副里鄰長各一人，其他之組織及職權，亦大不同小異。

第二目　廣西省縣之下級組織

廣西省現行縣之下級組織，係照廣西各縣組織大綱（二十二年四月八日公布，）及廣西各縣甲村街鄉鎮區編制大綱（二十一年九月六日公布）而訂。其制以居民十戶爲甲，十甲爲區，在市集則爲街，十村以上之一地方爲鄉，十街以上之市集爲鎮，鄉鎮之上爲區，每區以萬戶以上爲原則。惟各級編制之數目，亦可增減變通。故

縣之下級組織，區爲一級，鄉鎮爲一級，村街爲一級，甲爲一級，共四級。

一　區　區有區公所，區公所設區長一人，縣政府於審查合格人員中開列三人，呈請省政府委任，區長綜理全區政務，更設助理員一人，由區長遴選合格人員三人，呈請縣政府擇委，並呈報省政府備案，以協助區長辦理區公所一切事務，更設辦事員二人至四人，並可設僱員。

區更設區行政會議，及區自治籌備委員會，區之事務，其屬於省及縣者爲：（一）保衛治安清除盜匪，（二）訓練民團，（三）戶籍調查登記，（四）執行徵收屬於省庫國庫或縣庫之稅捐，（五）及其他由省令或縣令指定之事務。凡不屬於省及縣之事務，皆爲區地方自治事務。

二　鄉鎮　鄉（鎮）設鄉（鎮）公所，設鄉（鎮）長一人，鄉（）鎮長、副鄉（鎮）長，由本鄉（鎮）村（街）長，在區長指　合格人員中，加倍選舉，呈請縣政府擇委，呈請省政府備案。副鄉（鎮）長一人，協理全鄉務事。此外更有書記一人，並可酌用僱員。鄉鎮公所於縣政府區公所監督指揮之下辦理全鄉鎮地方自治行政事務，鄉鎮更設鄉鎮務會議，以議決全鄉鎮自治事項及鄉鎮款項之收支保管。

三　村（街）　設村街公所，各設村街長各一人綜理全村街之事務，設副村街長各一人至三人以爲協理，由鄉長指定本村街內合格之甲長，並有村街務會議，其辦理本區域之區務，與上級等組織大致相同。

四　甲　甲設甲長一人，副甲長一人，在村街公所監督指揮之下辦理全甲事務。

註（一）將北方諸省多沿清制，南方諸省多自爲制。

（二）選民須具有下列之資格：（1）有本國國籍者，（2）男子年滿二十五歲者，（3）居本城鎮鄉接續至三年以上者，（4）年納正稅或本地方公益捐二元以上者。其消極資格則爲：（1）品行悖謬營私武斷確有實據者，（2）曾處監禁以上之刑者，（3）營業不正者，（4）失財產之信用被人控實尚未清結者，（5）吸食鴉片者，（6）有心疾者，（7）不識文義者。參閱城鎮鄉

地方自治章程通民。

（三）城鎮議事會之組織爲：議長一人，副議長一人，議員以二十名爲定額，五萬人口以上，每五千增議員一名，最多以六十名爲限，此外更有文牘、庶務等職。議事會之職權，爲議決本地方自治範圍內應行與革整理事項，自治規約，自治經費，歲出入預算。正額外預備費之支出及決算，自治經費之籌集及處理，選舉上之爭議，及自治職員辦事過失之懲戒，及關涉全體赴官訴訟及其和解等事項。參閱城鎮鄉地方自治章程。

（四）城鄉董事會之職權，爲籌備議事會議員之選舉，及其議事之準備，執行事會議決各事項，執行地方官委任辦理各事項，及對於執行方法之議決事項。董事會對於議事會決事件視爲踰越權限，或違背律例章程，或妨礙公益者，可聲明緣由，交議事會覆議，如議事會堅持不改，可移交縣議事會公斷。

（五）村之戶口較多者曰街。

（六）縣選民之資格爲：（1）曾任或現任公職者，（2）初級小學以上畢業或有相當之程度者，（3）曾辦或現辦地方公益事宜著有成績者，（4）年納國稅或地方公益捐二元以上者。參閱內政年鑑民政篇第四章，頁（B）六二九。

（七）市自治監督機關爲縣行政公署。

（八）臨時會關於區長本身事件，則由區監察委員召集；關於區監察委員本身事件，區長如延不召集則由過半數鄉鎮公　聯名召集。參閱區自治施行法二一條。

（九）區監察委員之待遇不詳，依鄉鎮自治施行法第二條之規定爲無給職，但因情形必要可支辦公費。

（一〇）誓詞爲「〇〇〇正心誠意當衆宣誓，從此去舊更新，自立爲國民，盡忠竭力，維護中華民國，實行三民主義，採用五權憲法，務使政治澄明，人民安樂，措國基於永固，維世界之和平，此

書」—參閱鄉鎮自治施行法第八條。

(一一)(二九・四・三〇)行政院公布，內政法規彙編民政類第三目頁五二。

(一二)依(二九・六・二四)行政院陽字第一三七五號代電復浙江省政府內稱：「一、未設區署之縣，其劃分亦應依照縣各級組織綱要第二十四條之規定。二、在十五鄉鎮以上三十鄉鎮以下之縣份，以不設區署為原則，但如因面積過大或有特殊情形時，可由縣呈請省縣府轉咨內政部核准設置。三、各縣原劃之區，如其面積已大或有特殊情形，不便依縣各級組織綱要第二十四條之規定原則改劃時，可由縣聲敍理由，呈請省政府轉咨內政部核准辦理。」浙江省民政廳編：縣各級組織綱要浙江省實施總報告附錄頁一一—一二。

(一三)未設區署之區，亦可酌設區建設委員會。見行政院秘書處(二〇・九・二四)致內政部陽壹字二〇一二六號函。內政法規彙編民政類第三目頁五二。

(一四)鄉鎮組織暫行條例(三〇・八・九)國民政府公布，內政法規彙編民政類頁三八九。

(一五)(二九・三・二七)行政院令內政部，內政法規彙編民政類頁四九。

(一六)關於鄉鎮民代表之選舉手續，詳可參看(三〇・八・九)鄉鎮民代表選舉條例國府渝三八六。依(三二・五・八)行政院呈國府備案之成立縣各級民意機關步驟第一項之規定：保民大會開會六次以上經政府考核無異者，得成立鄉鎮民代表會。依第四項之規定：鄉鎮民代表選舉條例自(三二・五・五)施行。不在此以前，三十年九月行政院第五三四次會議通過凡實施新縣制二年以上之縣份，如省政府認為可以成立鄉鎮民代表會者，得呈准行政院成立。

(一七)鄉鎮民代表選舉條例第一條。關於應試驗及檢覈之資格，參看省縣公職候選人考試法，本書第一篇第七章第七節已加簡述，玆從略。

(一八)記事另有鄉鎮民代表會議事規則(三二・六・一四)內政部函送省各省政府，四川省政府公報

原第四二二期。

（一九）依（三二・五・一七）省縣公職候選人考試法之規定：省縣公職候選人之考試，分甲乙兩種。乙種及格者得爲鄉鎮民代表，鄉鎮長或保長候選人。考試方法分試驗檢覈二種。其資格已詳本書第一編第七章第七節，茲從略。

（二〇）在人口稠密地方，如一村或一街爲自然單位，不可分離時，得就二保或三保，聯合設立國民學校合作社及倉儲等機關。推舉保長一人爲首席保長，以總其成。但國民兵隊仍須分保編隊訓練。

第六章　各省縣組織概略

第一節　縣各級組織綱要事及以前

縣之組織，各省極不一致。民三以後，各省皆行用劃一縣現行官廳組織令及縣官制，故縣之組織尚無甚差異。惟至民九以後，各省間曾一度提倡自治，故有少數省份有自治縣之設置。北伐時期，國民政府勢力及於某省時，某省於軍事甫定後，則恆自定暫行縣制，以為過渡之辦法，故各省間極不一律。及十七年國民政府公布縣組織法後，各省有依之而改組者。十八年重訂縣組織法公布後，各省大體上皆依法而改組，惟改組之時期先後殊不一致。二十一年以後，局科頗多合併；二十三年以後，因受勦匪省份裁局改科之影響，復多更張。茲就所知，分述各省縣組織嬗變之梗概於後。至於中山縣，實驗縣等，因各專著頗多，姑從略。

一　江蘇省　民國元年，江蘇省會制定暫行縣制，縣之行政長官由地方公選，曰民政長（一），直隸於都督。民政長之下設佐治職，分課治事。元年十一月始依中央之通令，畫一地方官吏名稱，改民政長為縣知事。嗣因財政部屬行減政主[illegible]，始定為一等知事，設科員四人，二等三人，三等二人，技士各一人。

在自治方面，江蘇省於十年六月修正公布暫行縣制並選舉章程（[illegible]）。將縣之議事會分為議決機關及執行機關。議決機關為縣議事會，執行機關為縣知事及其所屬，而以縣參事會為自治行政之輔助機關。議事會議員名額由二十五名至六十五名。議事會設議長一人，副議長一人，由議員用記名單記法互選。議事會更有文牘、庶務等職，由議長派充。

執行機關，縣知事之下，除佐治職外，更增置常任委員若干人，輔佐縣知事執行縣中之行政，常任委員外，更可設臨時委員若干人。故此制與清末府廳州縣自治章程實無甚出入。

民國十六年七月二十六日，江蘇省政府第二十八次政務會議通過縣政府組織條例（三），依此條例之規定，縣政府設縣長一人，受省政府及各主管廳之指揮監督處理全縣之行政，下設民治、財政、總務三科，各科設科長一人，科員一人至三人，秉承縣長，辦理各該科之主管事務。縣政府並得設事務員及僱員，以辦理徵收及繕印文件等事。是年八月二十五日，遵省政府第三十五次政務會議議決案，該省更公布劃一縣政府名稱令，通令各屬一律稱為縣政府，因當時各縣名稱不一，有稱縣長公署者，有稱縣知事公署者，有稱縣公署者，有稱縣行政公署者，殊不一致，故通令劃一。而公安、財政、建設、教育、土地各局組織規程，亦先後公布。十七年以後縣組織法公布，江蘇省各縣，遂漸改革，完成縣組織。

民國二十二年一月，為撙節經費起見，省政府第五六四次會議通過江蘇省縣政府組織通則，以裁局設科。依此通則之規定，縣政府置縣長一人，下分第一、第二、第三、第四四科，分掌總務、財務、公安、教育、建設等事項。原設公安、財政、建設、教育四局，概行裁銷，其事務皆歸該管各科辦理，惟公安局，各縣於有設局必要者，始可設立，教育局則於各縣教育經費，每年在十二萬元之上者始可設立。

二　浙江省　浙江省於民國元（四）二年各縣議會及參議會皆相繼成立。至民國三年因各級自治停辦，縣議會及縣參議會遂解散，但自治事項仍由各縣自治辦公處辦理。

十年九月九日浙江省會宣布該省憲法。其第十四章，則為關於縣之規定。縣為省之地方行政區域並為自治團體。縣置縣知事一人為行政及自治之長官。縣更設縣議會及縣參事會。縣議會為議決機關，縣議員之名額由二十人至四十人。縣參事會為輔佐縣知事執行自治事項之機關。其組織略同民八之縣自治法。但此法迄未施行。

亦。是年九月十一日大總統徐世昌更頒布縣自治法施行日期及施行區域令，以浙江省所屬各縣為施行區域，而以十年十月一日為施行日期，惟亦僅具文而已。

至十七年各縣縣議會，縣參事會又告一律成立，十七年月浙省政務委員會電令各縣解散，由縣黨部接

收。於民國十六年五月二十四日公布浙江省縣政府組織暫行條例其內容為：縣政府設縣長一人下設總務、民治、財政、教育、建設各科，分掌縣政。並規定縣黨部對縣行政可以提出意見書。而各科之規程亦皆先後頒布。

十七年國府公布縣組織法後，浙省並未遵照改組，遂於是年十一月，省府令各縣於內政部頒發之縣組織法在未實行前，所有各科名稱職掌，應暫行仍舊。

十八年五月因實行二零五次省政府委員會之議決案，始擇生產力較大，各種事業較易發展之杭縣、海寧等十四縣，依照縣組織法先行完全改組。凡完全改組之縣政府內設祕書一人，視市務之繁簡分科辦事，同時成立公安、財務、建設、教育四局，其餘列入一、二、三等之六十一縣，設祕書一人，仍分科辦事，並同時成立公安、教育兩局，再視各縣情形得成立財務局。

十九年後，劃一各縣組織名稱，除改組之縣設局照舊外，一二等縣設第一、第二，財政、建設四科、三等縣設總務、財政、建設三科。

二十年以後，因緊縮經費，又因各縣經濟景況不同，致有將財政、建設二局復改為科者，亦有將財政改科為局者，而各縣政府秘書復有獨立設置與兼任一科科長之區別，其組織極不一致。

後因受勦匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱之影響，遂於二十四年五月二十三日頒布浙江省各縣政府改局為科暫行組織辦法。此辦法將設各局皆改為科（五），各縣政府祕書得兼任科長，其事務最繁之一等縣得設助理祕書一人。各縣政府視事務之繁簡酌改五科或四科。科之名稱皆以數字別之，按為第一、第二等科，並得分股辦事。各科設科長一人，下設科員、事務員、書記員等職，此外尚可設技士、督學、警佐等員。

三　安徽省　安徽省於十六年末省政府第十二次委員會議決安徽省縣政府組織條例，規定縣政府設縣長一人，受省政府及主管廳之指揮監督，處理全縣行政事務。下設第一、第二、第三三科，分掌總務、公安、財政、及教育、建設等事項。各科設科長一人，科員一人至三人，及事務員僱員若干人。其兼理司法之縣，並得

長管獄，未設新監之縣，更得設管獄員。

此外安徽省頒公安局組織條例縣，縣地方財政管理處暫行簡章，縣建設局組織條例，及各縣教育局組織條例，亦皆先後公布。

國府公布組織法後安徽省依縣組織法施行法之規定，應於十九年八月完成縣組織。後爲便利行政之指揮及勵行清鄉起見，於二十一年八月公布安徽省各區首席縣長暫行規程。其內容爲將全省劃分爲十區，於每區內衝要之縣，設首席縣長，以指揮監督其區內之各縣縣長，實爲行政督察專員之濫觴。是時安徽因實行減政，於省政府第七次委員會臨時會議議決，將各縣公安分局一律撤銷，各縣縣政府對所直屬各局分別裁併改科，建設局尤全裁撤，按各縣之需要情形，改爲建設專員辦理建設事務。教育局與財政局亦有改爲管理處者，以縮小其組織。同時並議決將各縣區公所一律裁撤，區長取消，另設地方自治協會以代之。

二十二年三月十七日省政府第三三一次常會通過安徽省各縣縣政府組織暫行辦法。其內容爲將各縣公安局一律改爲公安科，或併入第一科。財政局一律改爲縣地方財務委員會。建設局一律改爲建設科，其原設建設專員之縣，得改設建設科或仍舊。惟各縣教育局則仍舊不改。

二十二年四月十一日，省政府第一八四次談話會通過安徽省縣政府辦事規則，規定縣政府設秘書一人，總務科、財政科、公安科、建設科各設科長一人，下設科員，事務員 錄事。公安科更可增設勤務督察員，建設科更可增設技術員。

二十三年八月十四日省政府第四零二次委員常會議決裁撤縣教育局改設縣政府教育科試行辦法，以「增進地方教育行政之效率，並由教育廳指定 縣」試行，其辦法將縣教育局裁撤後，改設縣教育科，附設於縣政府內。縣教育科設科長一人，下設督學、科員及辦事員。關於縣教育行政，則以縣長名義行之。此外，更設教育經費管理委員會及縣教育經費稽核委員會。

二十四年一月二十二日省政府第四三零次委員常會議決安徽省縣政府組織規程，此規程係依據剿匪省份各

縣政府裁局改科辦法大綱而制定。其內容爲：縣政府置秘書一人，更設第一、第二、第三科，分掌民政、財政、教育及建設。每科置科長一人，科員二人至四人。下設事務員及錄事。第三科設督學及技士各一人。此外更設立經徵處，及金庫。並規定此規程施行後，將各縣所有之公安、財政、教育、建設各局，一律裁撤。

同年二月二十日省政府第四三八次委員常會議決安徽省縣政府辦事規則。規定第一科設統計員一人，並有檔案室之設置。

二十五年四月安徽省政府復依照南昌行營所頒剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，公布修正安徽省各縣政府組織暫行規程，較二十四年所議決者爲詳盡，增設助理秘書，財務委員會及縣行政會議等，皆與各省依裁局改科辦法大綱之修正者，大致相同。

四　江西省　江西省於民國十年曾公布江西暫行縣自治條例，其組織分爲縣民大會，縣議會及縣公署。縣民大會由縣屬各市鄉大會選出之代表組織而　。縣民大會代表之名額，以每市鄉人口滿一千名者選出代表一人，但每市鄉之代表，至多不得過五名，其不及千人之市鄉，其代表則與其他市鄉聯合選出。縣民大會開會時，於代表中選一人爲主席，書記、會計、庶務等職，則由主席於代表中指定數人分任。

縣議會由各市鄉之選民直接選出之議員，組織而成。縣議員之名額，大縣三十人，中縣二十五人，小縣二十人。縣議會設議長一人，副議長一人。由縣議員中互選選出。

縣公署設縣長一人，由縣民大會選出。推縣長有學業之限制，須中等學校以上之畢業程度，或具有相當之資格。縣長選出後，由省長任命。省長認爲不合法時，可以不任命，而由縣民大會另選。惟此條例有未聞實行。

國民革命軍克復江西後，江西省政府第五十一次省務會議，決議通過江西縣政府組織暫行條例，遂於十六年十月二十九日公布施行。

依此暫行條例之規定，縣政府設縣長一人，爲縣政之最高長官，下設秘書一人，辦理印信等事項。縣政府第一科第二科，各置科長一人，下設科員、事務員、錄事各若干人，依縣之等次而差其額。更設公安、財政、

教育、建設四局，以分掌縣政，其他政務有設局之必要時，可臨時呈請設置，嗣後□局組織暫行條例，亦相繼頒佈。

後因被匪災各縣經費奇絀，遂於民國二十年五月二十一日第三六九次省務會議議決江西各縣政府原設各局改科辦法，依此辦法之規定，將被匪災各縣政府原設之公安、財政、建設、教育各局一律裁撤，（惟吉安縣之公安局不裁）祇於縣政府中另增設一科而已。科置科長一人。科員僱員一等縣各增設三人，二三等縣則視一等縣遞減一人。其原有各局之職務，由縣長分配於各科辦理。其未被匪災之縣份而設裁局設科者，必須由縣政會議議決，呈請省政府核准，實爲裁局設科之先聲。

至二十三年底，南昌行營劃匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱公布後，江西省遂遵其規定，於二十四年三月十九日第五七八次省務會議通過江西省各縣政府組織規程。

此規程之內容爲：縣政府設縣長一人，秉承省政府及該管行政督察專員公署，綜理縣政，監督所屬機關及職員。秘書一人，掌機要文件等事項。縣政府分設三科，各科置科長一人，第一科掌公安衛生等事項，更設警佐一人，受第一科科長指導監督辦理全縣公安事務；第二科掌會計財政等事項；第三科掌建設教育等事項，更設督學技士各一人，受第三科科長之指導，以視察教育指導建設。科員一等縣共設五人，事務員三人，二三等縣則皆較一等縣減一人。更可設僱員，由六人至四人，視縣等之高下爲差。

此外更有縣政會議，以縣長、秘書、科長及警佐、督學、技士等組織而成，以審議之預算、決算、縣公共事業之管理及縣公產之處分等事項。

二十四年六月二十五日，省政府因受軍事委員會委員長行營指令修正後，遂於七月頒布修正江西省各縣政府組織暫行規程。此修正規程較本年三月間之通過者，頗多修改，以前共十八條，此則增爲二十一條。最要者則將各縣縣政府事務員增設一人，縣教育或建設事業特別發達而經費向來充裕之縣，更可增設督學或技士一人，警衛事務較繁重之縣，各區署分設巡官警長外，縣政府中，亦得設巡官一人。此外對於經征處縣金庫及財

務委員會，亦皆有規定。

五　湖北省　湖北省政府於民國十七年七月，由民政廳擬定暫行新縣制，經武漢政治分會議後決後公布。此制之內容為：縣設縣長一人，掌理全縣之行政事務，下設公安、財政、教育、建設各局，分掌縣中之政務。縣之下為區，區之下為鄉為鎮，鄉鎮下為村為街，村街下為閭，與縣組織法大致相同。據當時民政廳召集武陽夏三縣行政長官會議議決，擬由武、陽、夏三縣先設籌備實行，以為各縣之模範。及縣組織法公布後，依該法施行法之規定，湖北省應於十九年八月完成縣組織。

二十三年，因裁局設科，遂於一月二十四日公布湖北省縣政府組織暫行規程，以為剿匪期內，該省各縣之組織。

依此規程，縣設縣長一人，綜理縣政，下設秘書一人；縣政府設第一、第二、第三三科，分掌縣中之政務。各科設科長一人，下設科員及僱員，惟三等縣之科長，則由秘書擇兼其一。更設警佐一人，以辦理水陸公安之事務。公安、財政，建設、教育各局，除有特別情形者外，則該不設置。此外更有縣政縣議，由縣長、秘書、科長，設有專局之局長及警佐等組織而成。

民國二十五年一月十六日，依內政部所頒剿匪省份各縣政府裁局設科辦法大綱之規定，更公布修正湖北省縣政府組織暫行規程。此規程與同時剿匪省份所頒布者大致相同，而較二十三年該省所頒稍異。增事務員、督學、技士、及巡官等額，並增設徵收處、縣金庫及財務委員會。此外縣政會議，則由縣長秘書及科長、警佐、督學、技士、財務委員會委員長及各區署區長組織而成。

六　湖南省　湖南省各縣於辛亥革命之際，有由縣自治公所組織臨時會議者，及民國元年，始定名為行政廳，二年改名縣知事公署，十六年改名縣長公署，十八年始改名為縣政府。民國九年十一月二日湖南省宣布自治，於十一年一月一日公布施行湖南省憲法，直至民國十五年國民革命軍入湘之日止。此四年中湘為自治時代。

依湖南省憲第十章縣制之規定：縣為省之地方行政區域，並為自治團體，釋設縣長及縣議會、縣長由縣議會選舉六人，交由全縣公民決選二人，呈請省長擇一任命。縣議會議員之人數，以縣之大小為差，但不得少於十六人，多於五十人。

國民政府公布縣組織法後，湖南省遂於十八年遵照縣組織法一律改組，六月省政府委員會議決，湖南各縣縣政府公安、財政、教育、建設等局應保（六），各縣財政、教育、公安各局以次成立，惟因地方政費支絀，建設局尚未組設，各縣僅設建設及林務等專員而已，而公安局各縣，亦有沿稱警察所者。

二十二年四月該省政府咨送內政部各縣縣政府組織表，各縣政府有設第一第二兩科及公安財政教育三局者，有除三局外，而設總務及第二科者，更有僅設第一或總務一科者，而各縣無公安局有警察所之設置者，亦頗不乏。但實際上該省因十九年實行裁局後，經費奢絀，各縣公安局有照舊保留者（如衡陽湘潭等十五縣），有改局為科者（如湘鄉邵陽等二十三縣，）有將公安局及警察所一律停辦者（如安化、新化等二十七縣。）

二十四年湖南省各縣政府所有裁局改科者（七），據是年六月間，省政府咨報內政部各縣政府裁局改科實況，計未設教育局者，有古丈等三縣，停辦公安局併科辦理者，有安化等二十九縣。其餘各縣之秘書室，第一第二科及公安財政教育等局，皆仍舊，並無改革。

七　四川省　四川省於民國十一年有省憲之運動，當時各縣，除縣知事外，已有縣議事會及縣參事會之組織。

十二年一月省憲法起草委員會起制定四川省憲法草案。規定縣為省之地方行政區域，並為自治團體。縣置縣長一人，由省長任命，執行省之地方行政，及縣之自治行政，並監督縣以下之自治機關。此外更置縣議會及縣參事會。縣議會為縣之立法機關，縣參事會則為輔助縣長執行縣自治事項之機關。

國民政府重訂縣組織法頒布後，十九年十二月該省始遵照縣組織法之規定，公布四川省各縣財政、公安、教育，建設各局之組織規程，並於是年十二月二十三日訓令各縣施行。

二十四年五月始依南昌行營頒布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，制定四川省各縣政府組織暫行規程，大致與當時剿匪各省份依行營頒布大綱而制定之規程相似，惟對於財務行政之組織，除有縣徵收局外，並規定兩種辦法。其一則為縣政府暫不特設經徵處，亦不另設金庫，祇設縣財務委員會，分設置稽核、出納兩組，凡預算決算之稽核，由稽核組辦理，稅捐之收支保管，由出納組辦理。其一則為縣設財務委員會為審核之機關，稅捐之經徵，由縣政府之主管科（第二科）或特設之經徵處辦理，稅款之收支，由另設獨立之縣金庫辦理。

此組織暫行規程，由該省省政府委員會第二十次會議議決，於二十四年七月一日一律實行。

八　西康省　西康於民國十四年前稱曰川邊，十四年始改名西康，國民政府成立後，十七年八月中央政治會議始有改西康為省之議決案，二十三年十二月始成立西康建省委員會。

西康於民國六年時，置三十三縣，設縣知事一人及科員若干人。國民政府成立後，依縣組織法施行法之規定，該省應於十九年十二月將完成縣組織，但因地瘠民貧，各縣縣政府組織，多未完成（八）。

關於科局設置之情形，據二十四年五月，該省建省委員會咨報內政部者，各縣極不一致，有設教育局，地方收支所，及保衛團辦事處者（例如康定），有設教育科及公安科者（例如丹巴），有設財政科，教育科及保衛團辦事處者（例如瀘定），有設公安科及保衛團事處者（例如道孚），有祇設保衛團辦事處者（例如雅江），更有全不設局科及保衛團辦事處者（例如鑪霍、瞻化等縣。）

九　河北省　河北省於北京政府時代名直隸省　直隸有京兆特別區沿清順天府尹所轄之境。各縣署依劃一地方行政官廳組織令及縣官制官規組織，惟民初各縣悉將吏兵工三房改為內務科，戶房改為財政科，禮房改為教育科，工房改為實業科，而各縣公署科之數目亦不一致，由一科至四科不等。

民國十七年國民政府北伐完成後，始將舊直隸改為河北省，將舊京兆區各縣併入（九），於是河北省各縣遂依縣組織法次第改組而設各局。二十一年因節省經費，遂提省委會第二八次會議通過分別裁併縣屬各機關節

減經費案，該案之內容爲：「將所有縣屬各局所，以及一切駢枝機關，擬即分別予以裁減歸併，或改局爲科，附設縣政府內。」此案通過公布後，各縣紛紛以迅速實施爲請。

二十二年一月二十三日，省府委員會更制定裁併縣屬各局辦法暨實施原則，轉飭各縣實行。依此原則，將各縣之公安、財政、建設、教育四局名義轉暫行保留，但須依內政會議，內政部所提之縣政改革案將四局設在各縣政府之內，實行合署辦公，將以前分立之各局一律裁撤。各局對外以不行文爲原則，其對上對下正式公文統以縣政府名義行之。各局對縣政府用簽呈，縣政府對各局用批示，局與局間用移付，一切手續，皆力求簡易爲主，凡關於法令規定須蓋用局鈐印記者，仍可照舊鈐用。各局既已合署辦公，將各局原有經費從嚴核減，其標準爲照原預算減去三分之一。

二十三年十月河北省舉行第一次行政會議，各機關對裁局改科之提案凡三十二起，最後議定縣屬各局一律改科之決議案，並於省府委員會第五八四次會議議決以二十四年一月一日爲實行日期。二十三年十二月二十七日，省政府委員會第五八九次會議通過河北省各縣裁局設科實施辦法，其內容爲：將各縣所屬財政、教育、建設、公安各局，一律改設爲科，各局改科後，一等縣設六科或五科，二等縣設五科或四科，三等縣設四科或三科，分掌總務、民政、財政、教育、建設、公安等事項。各科如因地方情形有增減之必要時，得由縣長呈請省政府核准，各局改科後，皆一律移入縣政府辦公。

二十四年三月八日，省政府更公布河北各縣政府裁局設科及暫行辦事通則，較前頒之裁局設科實施辦法尤爲詳盡，於科之下更可分爲若干股，各設主任科員一人，其他對於秘書科長、科員、辦事員、自治指導員、督學、教育專員、教育委員、度量衡檢定員、技術員、警察長、訓練員、警察員、隊長等皆有規定，此外更規定縣政會議，其出席人員爲秘書、科長及由局改設之主任科員。

十　山東省　山東省於民國十七年始依國民政府所頒縣組織法調整組織，並公布各局暫行規程。十八年六月，國民政府重訂縣組織法，山東省復依新組織之規定，改財務局爲財政局。

[illegible]，[illegible]於十一月二十五日，經山東省政府第一九八次政務會議議決，公布山東省[illegible]縣政府組織[illegible]，[illegible]於[illegible]施行。此辦法係遵照縣組織法第十六條之規定而縮小其範圍。其內容爲：縣政府設縣長一人，秘書一人，第一科科長一人，第二科科長一人，但三等縣第一科科長，由秘書兼任。下有科員及僱用之錄事、勤務，依縣之等次而差其額。除公安局外，將原設之財政局改爲第三科，建設局改爲第四科，教育局改爲第五科。第三科更有事務員，第四科有技術員，第五科有縣督學及教育委員。

同時更公布各縣財政局改科辦法，及各縣建設局改科辦法及各縣教育局改科辦法。二十五年四月，省政府第四八一次政務會議議決山東省各縣縣政府辦事細則。依此細則之規定，縣長之下設秘書一人，事務員二人。縣政府分第一、第二、第三、第四四科，各設科長一人，科員一人至三人。事務較簡之縣，第一科科長由秘書兼任。各縣因事務之繁簡，更可酌用僱員。

此外更設征收處，縣金庫，保安隊，電話事務所及縣政會議。是年九月山東省政府更制定山東省各縣縣政府辦事細則，大致與四月間所議決者相同，而增地方財政監察委員會，地方款產保管委員會，及政務警察長。

二　山西省　山西省於民國六年即以施行六政爲號召，六政者水利、蠶桑、種樹、禁煙、天足、剪髮。是年十月一日特設六政考核處於省垣。民國七年更提倡「用民政治」而成立政治研究會。

新政推行以後，以各縣知事，事煩責重，故不能　輔以相當佐治人員，乃議定公布縣公署組織條例（一〇）並於七年十月一日，修正施行，其內容爲：於縣知事下設承政、主計、承審、宣講、收發各一員，分掌其所應管之事務，更設縣視學及實業技士各一人，除實業技士外，其餘皆迴避本縣，各縣更設檢驗吏一人。至於書記員、錄事、及僱用夫役，亦皆有規定，其名額隨縣之等級而差。

蓋因當時縣署用人向沿前清舊習，延聘刑幕帳房，僅以敷衍爲事。承審、視學、技士、宣講各員，皆視爲位置私人之地，故於此項縣公署組織條例，釐定名稱嚴其限制，以杜流弊。此外若縣警察　組織條例，各縣地方公款局通行規則，各縣清查財政公所簡章及各縣勸學所暫行簡章，皆於民國七八年間，先後公布施行，實開

公安、財政、教育、建設各局之先河。

國民政府公布縣組織法後，依縣組織法施行之規定，山西省應於十九年六月底完成縣組織，嗣因經費窘絀，未能如期辦竣。

民國二十年山西省政府委員會第八次會議議決改組縣政府具體辦法，大體與縣組織法之規定者相同，惟各局之組織，則較為簡單（一一）。

民國二十四年十二月七日省政府公布山西省各縣裁局改科實施辦法，其內容為：先將各縣教育建設兩局裁撤，以其主管事務統歸縣政府辦理。凡專設教育建設兩局之縣，於裁局後，在縣政府添設第三第四兩科，分掌教育及建設事務。其專設教育或建設一局之縣，該局裁撤後，另添第三科一科，以管理裁撤之局之事務。其未專設以上兩局者，（兩局併為一者）則裁局後改委主任科員，以掌其事，兩局改科後，皆應一律入縣政府辦公。故合署辦公，裁局設科，山西祇行其一半而已。

一二 河南省 河南縣政府之組織，北京政府時代分一、二、三三等，各分兩科，一等縣設科長二人，科員四人，書記九人，勤務九人。二等縣設科長二人，科員三人，書記七人，勤務六人，三等縣設科長二人，科員二人，書記五，勤務五人（一二）。

十六年底，該省會開政治會議，公布籌備各縣地方自治大綱（一三），迨國民政府頒布縣組織法後，始逐漸完成縣組織。

二十年六月重行制訂各縣建設、教育等局組織規程。二十一年七月民政廳召集第一次行政會議，通過擴充縣政府組織另定辦事細則案，是年十二月各縣乃裁局設科，公安局除鄭縣外，一律裁撤改為警察所，設警佐一員。建設局改科者，即以該局改為縣政府第三科。

二十二年十二月省政府重訂河南省各縣政府裁局改科方案，將各縣公安局之裁撤者，復歸併縣政府第一科辦理，設科長一人 並另設警佐一人。將各縣財政局裁撤 歸併縣政府第二科辦理 設科長一人，並另設征收

主任一人，各縣雜設局之裁撤者，歸併第三科辦理。設科長一人，並設技術員一人至二人，而各縣教育局則皆保留。二十三年四月六日後公布縣教育局組織規程。又以周口鎮、焦作鎮等處地方重要，於是年十一月三十日公布河南省各地方公安局組織通則。遂將各特殊地方之警察廳仍改為公安局。

二十四年一月間復遵南昌行營所頒剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，制定河南縣政府組織規程，將縣政府設為三科。裁撤教育局警察所；教育歸縣政府第三科主辦，警務於縣政府第一科設警佐一人主辦，另設經征處及縣金庫，辦理省縣地方款項收支保管等事。其他原有駢枝機關一律裁撤。此外並增設秘書及督學等職員。與其他剿匪省份之縣組織無甚出入。

一三　陝西省　陝西省於民國二十年，始依國府縣組織法改組縣之組織重新改訂並確定縣政府費，分期裁撤各縣縣佐，同時積極籌備自治。

二十年四月，省政府更公布各縣公安、財政、建設、教育等四局之組織規程。各局皆分三等而異其員額。

二十二年，各縣復裁局併科，近已施行剿匪省份之制度。

一四　甘肅省　甘肅省於民國二十一年，始依國府公布縣組織法而改革縣之組織，公布各局之組織規程二十三年，因積極籌備自治，各縣曾有扶植自治時期之縣參議會，旋即裁撤，二十五年，公布縣政府組織規程外，並公布各縣政府會計規程及各縣縣金庫暫規程，與他省依南昌行營所頒剿匪省份裁局設科辦法大綱而規定者大致相同。

一五　青海省　青海向為蒙藏二族分居，由王公千戶等管轄，並無縣治之設，後僅有玉樹都蘭二理事。十七年九月五日，國民政府中央政治會議議決。將甘肅舊西寧道屬之七縣，劃歸青海省。並於同月二十四日正式組織省政府，實行改省。

十八、十九年間，增設民和共和等五縣，並將玉樹都蘭正式改為二縣，故青海省除蒙古二十九旗、玉樹一

十五旗　近海八旗，果洛克五族等外　共轄十四縣。其他如大河壩等六處，亦有增縣之計劃。

青海省原有各縣組織，仍為舊時局班制之變體，民國十五年後，雖經甘肅省府大加改革，而仍不澈底，（一四）國民政府縣組織法公布後　該省始於十九年九月　遵照修正縣組織法　分令各縣　律改組。二十年一月，民政廳會同財政廳，規定各縣政府職員名額　及各職員維持費數目，呈准省政府分令各縣遵辦。青海各縣政府雖依法令組織，但因等次及經費關係，其組織仍各不同　依二十一年該省各縣政府組織一覽表，其科局極為參差。除第一第二兩科外，有設教育、建設兩局者，或公安、教育兩局者，亦有設公安、建設、教育三局者，亦有更設縣政局而為四局者。更有祇設總務一科而設公安、建設、教育三局者，亦有只設公安一局者。亦有只設總務一科而完全不設局者。其他各縣之建設局，亦多名存實亡（一五）。

一六　福建省　民國十五年以前，北京政府時代，福建縣制，除縣長外，設一科　二科，下設科員、書記、勤務等數人，組織甚為簡單。

十五年冬，始隸於國民政府統治之下，十六年二月二十四日，該省臨時政治會議第十五次會議，始議決公布福建省臨時縣務委員會組織條例，規定縣設縣務委員會，處理全縣之行政　務。縣務委員設主任委員一人，為縣務委員會開會時之主席，委員四人或二人。　縣務委員會設民政、財政、教育、建設四股　各股設股長一人，股員一人或二人，股長由縣務委員會之委員兼任。惟政務較簡之縣　由每一委員兼兩股。縣務委員會，設設祕書一人，更設書記，無定額。

同時省政務委員會，更公布縣務委員會分股辦事細則，對於各股之職掌，皆有規定。嗣因當時地方不靖，皆未實行。

十七年省政府第七十三次委員會議決福建省縣政府組織條例，　並定於同年八月一日施行。此條例之內容為：縣政府設縣長一人處理全縣行政事務，下分民治、財政、建設、教育四科，科置科長一人，科員一人至三人。教育科更可設督學一人或二人。建設科得設技術員一人，他如警衛隊長，宣傳員及僱員，亦皆有規定。

此外更有縣務會議，由縣長、科長、警衛隊長，督學及技術組織而成。此條例公布實行後，將各縣中之原設有建設教育兩局者一律裁撤，實爲裁局設科之先聲。

是年九月國民政府公布縣組織法後，福建省各縣乃照組織法之規定，逐漸改組，並定於十二月一日將各縣內部，一律完成，十八年一月二十二日，省政府第三十三次省務會議，通過福建省各縣公安、財務、建設、教育各局暫行組織規程，並定除教育局外，其他三局須按照事務之需要，分別成立，各縣之中，不必俱設，嗣因財政困難，復將各科分別合併，一律改設二科。

十八年六月五日國民政府公布重訂縣組織法後，該省依縣組織法施行法之規定，應於十九年八月終完成。嗣因省財政困難，各局除公安局外，皆未俱設，惟縣政府內部增設總務科，科長由秘書兼任。

二十六年六月省政府第一百零三次會議議決，縣之公安局局長，由縣長兼任，各縣一律均增設財政科，由其他科長兼任，建設除晉江龍溪二縣設局外，其餘各縣一律設科，科長由他科兼任 惟教育除華安等十七縣改局爲科外，其餘仍照舊設局。

二十二年，因設局之縣經費多感支絀，又因健全縣政府內部組織起見，復裁各局設科，遂於是年六月十四日省委會第二五次會議，通過福建省各縣政府組織大綱，並定於七月一日施行。依此大綱之規定，縣政府置縣長一人，下置秘書，第一科，第二科及教育科。事務特繁之縣，並可設公安或建設科。各科設科長、科員、事務員及僱員等職，惟教育科則另設督學（一六）。此外更設置警察所，分所及派出所等。

二十四年省政府因遵照南昌行營頒布剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱之規定，遂於八月三日省政府委員會臨時會議議決福建省各縣政府暫行組織規程，並定於十月一日實行。其內容與其他剿匪省份依裁局改科辦法大綱所規定者，無甚出入。

二十五年間，省政府更依南昌行營之指令，將二十四年所頒布之組織規程，更加修正。制定修正福建省各縣政府暫行組織規程，與他剿匪省分遵照南昌行營指令所修正者，無甚差別。

一七　廣東省　廣東省於民國九年九月，陳炯明兼任省長後，提倡自治甚力，遂於十年四月六日公布廣東暫行縣自治條例，規定縣之議決機關為縣議會，縣議會設議長一人，副議長一人。縣議員之名額，依廣東暫行縣議會議員選舉條例之規定為二十人至四十五人。縣之自治行政機關為縣公署，由縣長、總務科及教育、實業、財政、公安、工務、衛生諸局合組而成。縣長由縣選民直接選舉三人，由省長擇一任命。此條例係仿照當時廣州市政廳之組織而制定，至於縣長民選，尤為自治史上之創舉，是年四月十六日公布暫行縣議會議員選舉條例，同月十九日公布暫行縣長選舉條例。同月二十一日更委定全省九十四縣自治選舉監督，按照條例程序辦理各縣選舉。是年十月前後，各縣民選縣長次第選出。十一月間全省民選縣長均經選定委任，各縣縣議會亦限期一律成立。十一年陳炯明叛變，十二年繼因縣議會期滿遂一律解散，縣自治之進行遂告停頓。十五年一月二十六日廣東省政府七十二次省務會議，討論關於國府令飭草擬縣政府及市政府組織法一案，經會議議決，由各廳各派一員組織起草委員會，是年七月一日民教二廳以奉省府令發縣組織法草案，經奉指定中山、開豐、始興三縣為試行縣。並以是年七月一日為試行期（一七）。十六年八月三日復奉國府令取銷縣政府制，回復縣長制。

十七年中央政治會議廣州分會，公布縣政府組織法（一八），規定縣政府置縣長一人，由民政廳長提出省政委員會任免。更設民政、財政、教育、建設四課，各課置課長一人，下有課員，事務員，僱員等屬。事務較簡之縣，各課可以合併，事務殷繁之縣，各課可改置為局。惟民政科不得設局，但可另設公安局分其職掌，兼理司法之縣另設承審員及典獄員各一人。十七年九月十五日縣組織法公布後，該省乃逐漸依中央之規定完成縣組織。

民國二十年廣東組織國民政府，同時以籌備自治為號召，由所謂廣東國民政府政務委員，及省市政府派員所合組地方自治指導委員會主理。於是年七月三日公布縣地方自治條例。規定縣設縣長及縣參議會，縣長可由縣民選舉，並組織自治籌備處並遵照建國大綱第八條之規定。縣設參議會以為立法機關，縣參議員由縣民分區選舉。嗣於是年七月二十日公布縣地方自治條例施行細則，並定同月二十二日為施行日期。是年八月三十一日更

公布縣參議會組織條例。

二十二年十月十七日西南政務委員會再將縣地方自治條例修正公布。二十年之縣地方自治條例僅三十一條，修正者則增爲四十六條，大致與以前相同，惟前者將下級自治組織分爲區、鄉鎮、里三級，修正者則於里之下更增鄰一級。前者各級公所之事權，皆爲概括規定，此則除末項外餘皆爲列舉。前者之區以委員制爲主，後者則改爲區長制，此皆爲其異點。二十四年十月十九日西南政委會將縣地方自治條例更加修正，共增爲四十九條，此次修正之縣地方自治條例之內容，除條文字句稍改外，較二十二年之修正者無甚出入。惟縣參議員之任期，以前定爲二年，此則定爲三年，又將區鄉鎮公所定爲行政機關兼自治機關，並將副區長，副鄉鎮長制取消而代以佐理員。近者各縣裁局改科而將縣政府改組（一九）。

一八　廣西省　廣西省於民國十七年五月三十一日公布廣西各縣縣政府組織暫行條例，其內容爲：縣設縣長一人，下設秘書一人，輔助縣長掌理機要，總核文稿，更設佐理員、助理員、僱員若干人，因縣之等次，而差其額。更因行政上之設施，以事務之繁簡，各設財政、公安、建設、教育等局。此外更有縣務會議，由縣長及各局局長組織而成。兼理司法之縣，必要時則另設承審員及管獄員一人。

民國二十年劃桂林等十縣爲第一訓政區，同時爲適合本省情形，及便利訓政實施起見，乃變通縣地方自治條例制定廣西第一訓政區縣組織暫行章程，嗣後公布廣西第一訓政區縣政府組織暫行章程。而廣西第一訓政區縣行政會議規則及該區之公安、財務、教育、建設等局之組織暫行章程，亦皆先後頒布。

廣西第一訓政區縣組織暫行章程，於該區縣政府之組織，並無規定，祇對於區村鎮街之編制，略有規定而已。對於該區縣政府之組織規定較詳者，爲廣西第一訓政區縣政府組織暫行章程，依此章程之規定。縣政府設縣長一人，綜理全縣政務，更設秘書一人，科長二人，科員四人至六人，下更有事務員及僱員。縣政府下設公安、財務、建設、教育四局，建設局如無設立之必要時，可於縣政府內改設，其他事務，必要時，更可增設衞生、土地、社會、糧食管理等局。此章程所訂之組織，與十八年國府所公布縣組織法，大致相同。

廣西全省各縣組織不一，乃於二十二年四月八日公布廣西各縣組織大綱，將省縣以下各級編制始行劃一。並劃縣之等級為五等。他如縣行政會議及縣自治籌備委員會等，亦皆有另定其組織之條文。

省委會第二十四次特會，第九十次常會，更議決廣西各縣縣政府組織暫行章程，於二十二年六月十五日公布。此章程係依廣西各縣組織大綱第四條制定。其內容之最要部分為裁局設科。依此章程之規定，縣設縣長一人綜理全縣之政務，下設祕書一人，縣政府設第一、第二、第三、第四諸科，第一科掌總務、公安、自治等事項，第二科掌財務等事項，第三科掌教育等事項，第四科掌設建等四項。惟二等縣不設第四科，三等縣不設第二第四兩科，四五等縣不設第一、第二、第三三科。

科設科長一人，下設科員，辦事員及僱員若干人。

縣之司法，則設承審員一人或二人，典獄員一人，以協助縣長辦理訴訟監獄等事項，並可設檢驗吏一人。此外對於稅之徵收，民團之辦理，金庫之保存，亦皆另設專任人員。

二十三年廣西省有副縣長之設，以訓練民團為主要職務，但縣組織章程並未規定。

一九　雲南省　民國八年秋季，雲南省議會提議恢復地方自治。九年八月間，省議會通過該省地方自治籌備處，制定縣及城鄉二級自治章程，並議決先由縣自治辦起，限十年八月以前，完成各縣議參兩會。至十年春季，縣自治章程始行公布。縣議會及縣參事會均先後成立。嗣以縣地方制度有及時改革之必要，於十三年後，經省務委員會議決召集制定縣制委員會，制定雲南全省暫行縣制。其內容為：縣設縣議會及縣行政公署。縣議會為議決機關，縣行政公署為執行機關。縣議會議員之名額為二十八至六十人，縣議會設議長及副議長各一人，由議員中互選，任期均為三年，連選得連任，但至多不得過三次，縣行政公署設縣長一人，由人民選舉，但在自治未完成前，由省長任命。

此項暫行縣制，於十三年八月公布，並在昆明等八縣試行。其餘各縣，則將前頒縣地方自治章程修改，暫行適用。

十七年[illegible]縣組織法[illegible]雲南省遵令改組者，已有昆明等七十餘縣。縣組織法修正公布後，雲南省復次第依修正[illegible]改組，先裁[illegible]公安、教育、建設等局暫行規程。二十年六月及二十一年二月，據該省民政廳呈報內政部該省各縣[illegible]，計呈貢等十五縣，除依縣組織法所設兩局外，尚有團防局（二〇）之設置。

據二十四年七月內政調查統計，該省各縣[illegible]設三科四局者為最普遍，計四十三縣。其次則為設三科四局者，計十九縣，他若[illegible]直局之縣，不過一二縣而已。二十四年一月，該省各縣已普遍設置縣參議會而積極辦理自治。

二〇　貴州省　民國十八年八月，貴州省臨時政務委員會公布貴州省各縣縣政府暫行組織法。其內容為：縣政府設縣長一人，為行政之最高長官，下設第一第二兩科，各科設科長一人，下設科員，事務員、錄事等，依縣之等次而異其額。甚至於縣政府公役之名額亦有規定，此外設公安、財務、實業、教育四局以分掌縣政。更設縣務會議，以縣長科長及各局局長為委員，會議時以縣長為主席，以議決一切行政事項。嗣於同年九月十月間，貴州省縣公安局暫行組織條例，各縣實業局暫行組織條例亦先後頒佈。

十九年六月，省政府始根據修正縣組織法分別進行縣組織之完成，並制規貴州省各縣公安、財　、教育、建設各局之組織條程。

二十四年，依南昌行營頒佈剿匪省份各縣政府裁局改科辦法大綱，並參酌中央之法令及該省之特殊情形，省政府制定貴州省各縣縣政府組織暫行規程，於九月三十日修正公布施行。其內容為：縣長下設秘書一人，並得增設助理秘書一人。縣政府設第一、第二、第三三科，分掌公安、財政、教育、建設事務。科設科長一人，科員二人。秘書室及各科得酌設辦事員、雇員。更可設督學、技士、警佐等職以為各主管科之輔佐。他如縣經徵處、縣金庫；縣財政審核委員會、及縣政會議亦皆有規定。原有各局一律改科後，即併入縣政府內合署辦公，惟有特設公安局之必要者不在此限。

二一　東三省　東三省爲遼寧省吉林省，及黑龍江省；遼寧原名奉天，十八年易幟後，始改爲遼寧。東三省於易幟以前，其縣制悉依北京政府所頒之縣官制而定，其自治制度亦有縣議會及縣參事會，與清末府廳州縣自治章程大體相同。易幟後，依國府所頒十八年六月之重訂縣組織法逐漸改革，惟財政局猶沿稱財務處，建設局猶沿稱實業局。

九一八事變後，竟爲僞組織所盤據，在未收復前，中央政權暫不能及。

二二　熱河省　熱河於民國十七年十二月改省後，依縣組織法施行法之規定，應於十九年十月底完成縣組織，惟僻處邊陲未能如期辦竣，截至二十一年七月底止，該省已完成縣組織者，計有赤峯等十五縣，各縣政府設第一、第二兩科及公安、財政、教育、建設四局。旋經東三省淪陷，其現狀亦與之同。

二三　察哈爾省　察哈爾於民國十七年始設省，是年十月始正式組織省政府，並將舊直隷之口北道屬宣化等十縣劃入該省之區域（二二）。設省後，其縣之組織，依照國府所頒縣組織法設第一、第二科，或設一總務科，及公安、財政、建設、教育四局。

十九年十一月該省政府改組後，對於自治事項，頗爲注意，先後公布察哈爾各縣區公所章程，及區公所辦事通則，分別施行。

二十一年六月該省民政廳召集第一次行政會議，通過分期完成自治及統一縣政計劃案。

二十二年十一月八日該省省政府公布察哈爾省各縣財政教育建設三局歸併縣政府設科組織條例，並次第實行，其內容爲：縣政府內分設三科，將原設之總務科改爲第一科；財政局改爲第二科，教育及建設二局則併爲第三科，但行政事務較簡之縣，則只設兩科，不設第三科。各科設科長一人，科員一人至二人。主管教育或建設之科，並得設督學員一人，技術員一人，及教育委員若干人。

二十三年五月該省爲完成自治起見，更公布察哈爾省各縣參議會暫行組織辦法，而各縣參議員亦有依此辦法選出者。

二四　綏遠省　綏遠省政府於十七年始設省，十月省政府正式成立，並將前劃歸察哈爾之豐鎮等五縣仍劃還管轄。省政府設立後，乃依當時國民政府所頒縣組織法之規定各縣設二科外，並設四局。於十八年一月二十五日該省政府公佈公安、財務、建設、教育　局組織暫行條例。是年六月縣組織法重訂後，縣財務局遵內政部之飭正，始改稱爲財政局。

二十三年九月省政府制定綏遠省各縣裁局併科辦法，其內容爲：除公安局外，各縣財政、建設、教育三局裁撤，改設縣政府第二科，原第一科所掌之經管省財政事項，併入第一科辦理。第一科，一二等縣設主任三人，由科長兼一主任，三等縣則由祕書科長各兼一主任。第二科，各縣均設主任三人，由科長兼一主任。

二五　寧夏省　十七年十月，內政部將「畫甘肅省舊寧夏道屬各縣與阿拉善及額濟納兩旗地方合設寧夏省，以寧夏爲省治」提案，提交中央政治會議，決議照案通過，同月二十二日國民政府明令公布，將舊寧夏護軍使轄地及舊寧夏道屬各縣，設置寧夏省，以寧夏爲省治。是年十一月一日正式組織省政府。據二十四年內政部全國行政區域簡表，該省僅有十縣，依縣組織法之規定，該省各縣應於十九年十二月終完成縣組織，惟其縣政府之組織，比較簡單，與各邊省大致相同。

二六　新疆省　新疆省依縣組織法施行法之規定，應於十九年九月中完成縣組織。依據二十年七月該省填內政部縣組織之情形觀之，實與裁局併科之制相似。各縣皆設總務、財務、教育、建設四科，局則僅設公安局而已。迪化等十二縣，各科皆設科長。綏來等十四縣，教育科長由建設科兼任。乾德等三十三縣，財政科長兼建設科及教育科長。

第二節　縣各級組織綱要實施以後

二十八年縣各級組織綱要頒布後，行政院於同年十月十九日以呂字一二九三六號訓令各省，頒行縣各級組織綱要實施辦法原則三項：（一）本綱要各省應同時普遍施行。但有特殊情形之縣份，暫時不能施行者，得由

各該省政府呈請行政院核定延期實施：（二）各省政府應體察該省境內各縣之人力財力，分別先後規定其完成期限，但至遲應於三年內全省各縣一律完成。（三）令各省政府依據綱要及實施辦法原則，分別擬定實施計劃，於文到一月內到院。各省先後擬定計劃經核定者計有川、康、滇、黔、桂、粵、閩、浙、蘇、皖、贛、湘、鄂、豫、魯、陝、甘、寧、青、晉、綏等二十一省。截至三十二年年底止，除晉綏兩省外，均已屆先成之期。但其中如蘇魯晉綏等省，情形特殊；雖定計劃，亦未必均付實施。茲就所知，分述各省實施計劃要點及其實際情況於次。

一　各省實施新縣制計劃簡述

茲將各省縣各級組織綱要實施期限及程序列表於次。（一三）

各省縣各級組織綱要實施期限及程序簡表：

省別	實施期限	實施程序	備註
廣西	本省對於綱要內容若干部份，業經施行，今後當繼續實施，依限完成。	本省原有辦法與綱要內容不合者，逐次改正綱要所定尚未辦理者，逐次辦理。	（一）本表內綱要二字，係縣各級組織綱要之簡稱。（二）省係依核定日期先後排列。
陝西	自二十九年一月起至三十一年年終完成。	（一）國民兵團普遍實施。（二）本省九十二縣除陝北少數縣份須視實際情形酌定行外，其餘分三期實施。	
河南	自二十九年九月起實施，二年內完成。	（一）國民兵團普遍實施。（二）分三期實施：第一期	原定自二十九年三月起實施，後呈准行政院改自同年九

省別	實施時期	備考	核定
		為一二等縣，自二十九年三月起，第二期為三四等縣，自二十九年九月起，第三期為第五等縣，自三十年三月起。	月起實施。
福建	自二十九年九月起實施，三年內完成。	按照（一）地方自治機構。（二）地方自治人員，（三）地方自治事業。（四）地方自治經費四項，陸續實施，不分縣別。	
浙江	自奉行政院核准實施計劃後實施，三年內完成，	縣以下各級編制，先從保甲依次調整，由各縣政府分別擬定調整縣以下各級編制方案。	浙江省縣各級組織綱要實施計劃係二十九年四月二十九日核定。
甘肅	自二十九年七月起實施，二年半完成。	將省縣政府應辦事項，分別列舉，逐次實施。	
四川	自二十九年三月一日起實施，三年內完成。	全省各縣同時普遍實施。	
青海	自二十九年起實施，三年內	財政暫照綱要辦理。玉樹等	

省別	實施期限	實施情形	備考
	完成。	六縣及通新等三設治局情形特殊，延期實施。	
寧夏	自二十九年起實施，三年內完成。	湘江等十九縣一年內完成，其他各縣則於三年內完成。	
貴州	自三十年起三年內完成。	自實施計劃核准後，於本年內全力籌備，自三十年起，將全省各縣分爲三期開始實施。期以三年，普遍完成綱要之規定。再以三年逐步充實其組織與事業內容。	貴州省實施程序與行政院所定實施原則不合，係特經院長核准者。
西康	自三十年起實施，三年內完成。	昭覺丹巴等六縣及寧東等兩設治局緩期實施。其他各縣自三十年起一律實施，二十九年作爲籌備期。	西康實施期限，經審查會請准特許。
湖北	自實施計劃奉行政院核准起實施，三年完成。	恩縣等五縣爲第一期，自計劃核准後開始實施；武昌等四十二縣自三十年一月起實施，蒲圻等二十三縣自三十	湖北省縣各級組織綱要實施計劃係於二十九年七月一日核准。

		年七月起開始，三十一年六月底前一律完成。戰區各縣如有障礙，得呈准緩期施行。省縣財政，自三十年一月起劃分，恩施等五縣除原有經費外，增加之費用，由省庫負担。	
雲南	自二十九年起實施，二年均完成。	鄉鎮保甲之編整，均於二十九年三月底以前完成，一律廢區；縣政府於二十九年二月以前改組完成。	
安徽	自計劃核定後施行。計劃內所列各事項一律限三年內分期完成。	進行程序，另以進度表規定。各縣於規定限期內對於所列事項應行實施之先後及完成之時期則由省府體察各該縣人力財力及特殊情形，另以命令定之。	安徽省縣各級組織綱要實施計劃係於二十九年七月二十日核定。
江蘇	自二十九年六月起實施。	依照各縣實際情形，分為三	

			期實施；有特殊情形縣份，得呈准延期實施。
湖南	除游擊戰區縣份外，餘均自二十九年七月一日起實施。	二十九年五月以內，完成準備工作。全年七月前，完成關於縣府及輔導機構之組織與人事。全年十二月前，完成鄉鎮部份之機構與保甲長之調訓。	原計劃規定：以後計劃俟二十九年工作結束另定。經行政院令重擬，但事實上已實施。

上表所列，除湖南外，其餘均為二十九年內核定計劃之省份，其餘陸續呈准之省份，因材料所限，未列。至於各省實施計劃中對於縣各級組織，均有所規定，茲亦列表於次。（二四）

縣各級組織綱要實施後各省縣各級組織簡表

省別	縣政府	區署	鄉鎮	保甲	民意機關	備註
廣西	分設民政財政教育建設軍事地政附會七科，一二等縣得增設農政科。	各縣面積遼闊，地勢險要，戶口繁多或具有其他特殊情形者分區設署，現行區公所之組織，逐漸改良，俾與綱要相合。	各鄉鎮以十村（街）為原則，不得少於八村（街），多於十五村（街）其組織依綱要之規定。	各村（街）以十甲為原則，不得少於八甲多於十五甲。村（街）名稱逐漸改為保。村（街）公所逐漸改為保辦公處。組織依綱要之規定。	廣西各級民意機關已分別設置，俟中央各種關係法規頒佈後，當依照改正。	（一）省別依縣各級組織綱要實施計劃核定日期先後排列。（

陝西	按新制改組。	酌設區署。	將現有聯保改為鄉鎮。	調整保甲編制，添設副保長。	第一期設戶長會議保民大會，第二期籌開鄉鎮民代表會，縣參議會如何設置，另案辦理。
河南	暫設民財教建第五科，已辦土地清丈者，得設地政科。	應設區署之區，由各專員公署查察各縣情形，擬定呈報省政府核	各縣鄉鎮公所分甲乙丙三等，甲等轄十五保，乙等轄十一至十四	保甲依照縣各級組織綱要之規定，重加調查編組。保辦公處亦分	鄉鎮保甲各級民意機關均照綱要之規定成立，各縣縣參

(二)本表所稱綱要，指縣各級組織綱要。	陝西將現有聯保改編為鄉鎮，非計劃所列，保另案經中央核准者。

		福建
		各縣縣政府以設民財教建軍五科爲原則。
		各縣現設區署，酌量裁撤，區不分等，將區員改爲指導員。
	保，丙等轄六至十保。甲等設鄉鎮長一人，副鄉鎮二人，幹事四人，其中二人專任。另設戶籍事務員一人。乙丙兩等各設鄉鎮長一人，副鄉鎮長一人，幹事四人，其中一人專任。另設戶籍事務員一人。	鄉鎮區域以轄十保至十五保爲原則，將聯保主任辦公處改爲鄉鎮公所，依照綱要規定，逐漸充實。
	甲乙丙三等，保辦公處暫設專任幹事一人。	保甲編制無大變更，保長辦公處改爲保辦公處。
	議會由省政府派員視察鄉鎮及保甲組織認爲健全後依法成立。	各鄉鎮公所於二十九年度及三十年度分別召集保民大會選舉鄉鎮民代表成立鄉鎮民

			其人員。		代表會縣參議會於鄉鎮民代表會組織完成後設立。	
浙江	縣政府設科之多寡及其職業之分配，由省政府依縣之等次及實際需要擬定，報內政部備案。	區之劃分及區署之設立，由縣政府擬定呈省府核定。現行鄉鎮聯合辦事處一律裁撤。	大致均照綱要之規定辦理。	保民大會之設置，在中央保民大會章則未頒佈前，仍照浙江省各縣保民大會會議暫行通則之規定辦理。鄉鎮民代表會同。縣參議會自二十九年起於二年內普遍設置之。		
甘肅	各縣政府按省頒縣政府員額經費表改組。	各縣政府按照省頒辦法，斟酌區署應行保留或撤銷之理由，呈省	各縣政府按照省頒辦法改組鄉鎮公所。	就現狀加以整理。	民意機關應酌量提前設立，在保民大會成立時，即可依	

省別	縣政府組織	區	鄉鎮	保甲	民意機關
		府核定。			次舉行鄉鎮民代表會及縣參議會。
四川	各縣政府以設民財建教軍五科為原則。	各縣現有區署之裁留，由各專員斟酌呈省府核定，組織分甲乙兩等。	鄉鎮劃分保留以場為中心之優點，各聯保劃分如已適當，即就聯保改稱鄉鎮，不必多紛更。編制分甲乙兩種。	依照綱要之規定辦理。	由下而上，逐級設置，均照綱要之規定。
青海	一二等縣設民財教三科，三四等縣設民教兩科，	區之劃分及區署之設置依照綱要第二十條及二十五條之規定辦理，組織逐漸充實。	大致依照綱要之規定辦理。正副鄉鎮長一人為本鄉鎮籍。	大致依照綱要之規定辦理。	各級民意機關，至遲於三年內依次完成。
廣東	一二三等縣設民財教建軍五科，四等設民科，	區之劃分與設置，依照綱要之規定。組織分為甲	每鄉鎮以十五保為標準。組織分為甲乙丙三種。	保甲暫照現在規定辦理，俟戶口復查清查再行調	各級民意機關，俟中央所定辦法，頒行到

	財教軍四科，五等縣設民財教三科。	乙丙三種。指導員分別設置，自四人至二人依次進減。	組織及人員依次遞補。	整。	省，即着手進行依期完成。
貴州	依綱要擬定本省縣政府組織規程報內政部轉呈行政院核定。	依照綱要參照院頒縣，政府分區設置規程并斟酌本省地方情形擬定本省各縣區署組織規則，報內政部核定。	依照綱要訂定本省各鄉鎮公所組織規則報內政部備案。	另定本省各縣保甲長辦公處組織簡則。	將縣各級民意機關盡量提早完成。
西康	二等縣設民財教建軍五科，三四等縣設民財教建軍四科，五六等縣設民財及教建三科。	區之劃分及區署之設置，依照綱要及縣政府分區設署規程辦理。區署設區長一人，指導員二人至四人。	盡量保留以場為中心之優點，各縣聯保之劃分，如已適當，即就聯保改稱鄉鎮，不必多事紛更。鄉鎮公所之組織	各縣保甲於應鄉鎮公所成立及保長人選確定後依法整編，保辦公處保長副保長以下設幹事一人或二人。	保民大會於保辦公處成立保甲編整完成後舉行，鄉鎮民代表大會俟保民大會完成後舉行。各縣縣

省別	縣	區署	鄉鎮	保甲	民意機關
			，依綱要之規定。鄉鎮長副鄉鎮須有一人爲本鄉鎮籍。		參議會俟鄉鎮民代表會組織完成，依照綱要辦理。
湖北	一二等縣設民財教建軍五科及會計室，三四等縣設民財「教建」軍四科及會計室，工商業發達之縣得專設社會科，土地測量完成三縣得專設地政科。	區署之設置，依照法令，重加核定。分甲乙兩種。設區長一，指導員五，事務員一，錄事二，乙種設區長一，指導員四，事務員一，錄事二。	鄉鎮之劃分，原則上依綱要之規定，編制分甲乙兩種。甲種設股主任四，幹事一，（專辦戶籍），事務員一，書記一，乙種設股主任三人，餘同。	保甲之編制，依綱要之規定。保辦公處設保長副保長各一人，幹事一人，保長副保長以本保人爲原 。如人才缺乏，亦須以一人爲本保籍。	保民大會於保甲整編完成後舉行。鄉鎮民代表會俟保民大會完成後舉行。縣參議會俟鄉鎮民代表會成立後依法選舉。
雲南	一等縣設四科，二三等縣設三科。	一律不設區署。	本省因廢除區署，鄉鎮不得多於十五保之原則，	依綱要之規定。各保因事實上之需要，得聯合二	保民大會俟全省保甲編組完成後，於三十

		與以擴大。	十華里以內之二保至三保組設聯合辦事處，各推保長一人爲首席保長，辦理聯保事務。	年一月起推行，鄉鎮民代表會俟保民大會完成後舉行。縣參議會俟鄉鎮民代表會組織完成後辦理。
安徽	各縣政府一律設置秘書室民財教建軍五科，并設置會計室，游擊區縣份可暫設三科。	各縣分區設署，依照綱要及縣政府分區設署規程辦理。	鄉鎮之劃分，依照綱要加以調整，鄉鎮公所之組織，大致依照綱要之規定。	依照綱要切實整編改正，其原有編組者與規定符合而又適合自然條件者，仍舊，以免紛更。原設保公所改爲保辦公處設立正副保長各一人，幹事二人或四人。	縣各級民意機關俟中央頒行縣參議會組織條例及鄉鎮組織規程後，應即遵照辦理。
江蘇	按照綱要規定				舉行保民大會

，縣政府內部組織實行改組。

第一期各縣三十年三月起，第二期各縣三十年九月起，第三期各縣三十一年三月起，鄉鎮民代表會第一期各縣三十年六月起，第二期各縣三十年十二月起，第三期各縣三十一年六月起。設縣參議會，第一期各縣三十年七月起，第二期各縣三十一年一月起，第三

					期各縣三十一年七月起。	
湖南	設民財教建軍五科，教育局裁撤。已將辦土地清丈登記業務之縣設地政科，社會福利事業發展之縣設社會科。	酌設區署。原有縣政輔導員改稱指導員。	鄉鎮長權力集中，增幹事二人至三人。	暫維現狀。		計劃未經核定

上表亦係以二十九年內計劃呈奉核准之省份爲限，其後陸續呈核者未及。

二　各省實施情形　各省實施情形之未能盡如計劃，自爲意中之事。茲分述於次。

（一）實施概況

省別	全省所轄縣市局數	實施之縣局數（市及特區除外）	因特殊情形尚未實施之縣局數
四川	一四四	一三七	四
雲南	一三一	一一二	六

貴州	七九	七八	
湖南	七八	七六	
湖北	七二	六〇	一〇
廣東	九九	六六	三一
廣西	一〇〇	九九	
江西	八四	六九	四
福建	六八	六四	
河南	一一一	六七	四四
安徽	六二	三八	二四
西康	四八	一三	三五
陝西	九三	三四	九
甘肅	七二	六六	四
青海	二〇	一一	九
浙江	七七	七六	

總計	一三三七	一〇六	二一〇(一一五)

（二）縣等劃分情形

省別	各等縣縣數							合計
	一等縣	二等縣	三等縣	四等縣	五等縣	六等縣	新設縣未定縣等者	
總計	一一三	三三〇	三六五	一七二	一一六	四三	三	一二四二(一二八八)
四川	二六	三七	三四	二八	九	三		一三七
雲南	二五	二七	六〇					一一二
貴州	一九	四九	一〇					七八
湖南	二六	二七	二三					七六
湖北	七	二一	三〇	一二				七〇
廣東	一八	二九	三九	八	三			九七
廣西	一四	一〇	一八	三九	一八			九九
江西	一〇	三八	二五					八三

（三）縣政府組織概況

省別	各縣政府組織情形（縣數）																			縣政府職員名額（人數）	
	設民財教建軍地糧社八科者	設民財教建軍地糧七科者	設民財教建軍糧社七科者	設民財教建軍糧六科者	設民財教建軍社六科者	設民財(教建)軍糧五科者	設民財教軍糧五科者	設民財教建軍五科者	設民財教軍社五科者	設民財教軍四科者	設民財教糧四科者	設民財教三科者	設民教二科者	設警察局者	設警佐室者	設會計室者	設統計室者	設戶籍室者	設合作指導室者	最多	最少
總計	50	57	65	140	63	29	12	244	8	21	38	92	6	221	126	578	149	20	264	—	—
四川	24	49		35		29										137				—	—
雲南										25		87		112						43	29
貴州								78								78				99	60
湖南	7		46	21			1									75	75		75	150	65
湖北	各縣政府設民財教建軍地糧社八科及秘書警佐會計合作四室																				
廣東					63				3											71	36
廣西								99								99				79	36
江西	19	8		42											69	69	69	20	69	77	55
福建	各縣政府設八科五科三科三種組織並設警察局或警佐室及秘書合作指導會計統計等室																			140	64

福建	一〇	二五	二七				二	六四
河南	一四	一六	二九	二四	二八			一一一
西康								（四六）
陝西	六	一七	一八	一三	一九	一九		九二
甘肅	五	六	二二	一六	一六	三		六八
青海	一	四	七	五				一七
浙江	一三	一四	一五	一六	二一	七		七六

河南								67						65	2					63	45
安徽			[illegible]	13										19		38			38	77	58
西康							註一		註二		註三										
陝西				23			31				38			25	55	82	5		82		
甘肅	各縣政府依照縣等及需要酌設民財教建軍地社等科及祕書會計合作警佐等室																				
青海												3	6								
浙江	各縣政府設民政教建軍社糧七科辦理地政縣份設地政科並設祕書戶籍會計警佐合作五室																			131	58

註一　一等縣

註二　三四等縣

註三　五六等縣

說明：1.本表係摘用三十二年九月；內政部編各省實施縣各級組織綱要成績總報告提要中之記載。

2.各縣政設祕書室均經設置故不列載。

3.雲南省各設治局設二股，又呈准就昆明縣試行設置七科（科名未詳）各縣局政府人員名額係二十九年所定。

4.貴州政省各縣政府原設有社會糧政科，嗣於三十二年加以改定，將該兩科及統計征收處予以裁撤，並取消指導員室警佐室合作室名義，所有各科室業務均併入現存科室辦理各縣政府人員名額係三十二年所定。

5.湖南省各縣政府人員名額係三十一年所定。

6.湖北省各縣政府設置各科室情形，尚未據報，三十一年修正該省縣政府組織規程規定各科室之設置，由省政府以命令決定，其工商業不發達及土地尚未測量完竣之縣，將社會地政兩科職掌分別併入民財兩科辦理，各縣政府人員名額係三十年所定。

7.廣東省各縣政府已設地政科者有連縣南雄始興等七縣，三十年增設社會科，又核定中山等三十一縣為戰地縣份，其縣政府組織，僅設秘書及政治軍事兩科，各縣政府人員名額係二十九年所定。

8.廣西省各縣政府人員名額係二十九年所定。

9.江西省各縣政府人員名額係二十九年所定。

10福建省各縣政府設置科室情形，尚未據報，三十一年修正該省縣政府組織規程，規定各縣政府秘書會計統計三室及八科五科三科三種組織並設合作指導室及警察局或警佐室各縣政府人員名額係三十一年所定。人員未詳。

11河南省各縣政府除設表列各科外，又設政務警察隊，經征處，警察局及財務員會與軍法承審等，各縣政府人員名額係三十二年所定。

（四）縣各級民意機關設置情形

省別	已設立臨時參議會之縣市局數	已舉行鄉鎮民代表會之縣市局數	已舉行保民大會之縣市局數	已舉行縣行政會議之縣市局數
總計	821	203	507	358
四川	138			
雲南	70			
貴州	（籌設中）		130	
湖南	（籌設中）			78
湖北				22
廣東		2	2	
廣西	99	99	37	
江西	14		99	
福建			44	69
河南			（已舉行）	
安徽	（籌設中）	19	67	67
西康	（籌設中）	6	38	
陝西	（籌設中）		5	46
甘肅	（籌設中）		74	
青海				
浙江		77	11（已舉行）	76

附註：1.四川、江西、貴州、湖南、安徽、西康、陝西、甘肅等省縣、臨時參議會組織規程，業經先後呈奉核定，現正積極籌設各縣臨時參議會，餘如雲南福建等省，亦正擬訂規程呈請核定中。

2.廣西省各縣臨時參議會已於二十八年度先後成立。

上述各表均係依據三十二年九月內政部編，各省實施縣各級組織綱要成績總報告提要中之附表。該提要之說明：各省所報成績，有僅至二十九年者，有已至三十二年者，均就其所報之最近者編列。由吾人觀之，戰區省份所報之數字，究爲實施情形抑或擬定實施之情形，頗屬問題。不過就上表亦可略見其梗概。

至於上表以外之省份，除遼、吉、熱、黑、冀、察等省似因情形特殊，無力顧及新縣制之實施外，山西擬於三十一年開始，但在事實上似難有何進展；山東省亦已開始實施。就縣等言，劃爲一等縣者十八，二等縣十六，三四等各二十四，五等十三，六等十。縣政府亦已開始改組，增設軍事科者十五，設社會科者三，其餘雖未增科，但已將原有之第一、二、三、四科改爲民政、財政、教育、建設等科之縣份六。綏遠省於三十年一月起就完整之五原、臨河、東勝三縣及安北設治局開始實施。五原臨河爲二等縣，設四科；東勝爲三等縣設三科；安北設治局設二科。并擬自三十一年度起將五原臨河改設五科，東勝四科，安北三科。（二六）寧夏於二十九年開始實施。（二七）依各縣人口財賦之多寡，土地面積之大小，釐定縣等。劃爲一、二、三、三等者各二，四等者三，五、六兩等者各二。裁撤區署，採縣鄉（鎮）保甲之系統。縣政府之組織，一二兩等縣設「民政軍事」、「建設水利」、「教育社會」、「財政地政」四科；三四等縣設「民政軍事社會」、「財政地政」、「建設教育水利」三科；五六等縣設「民政財政軍事地政」及「建設教育社會水利」兩科。

其他如江蘇、新疆等省，以資料未全，從略。

註（一）參閱江蘇省政治年鑑十一份頁一。
（二）參閱江蘇省單行總令初編。
（三）參閱同時期江蘇省政府公報。其他各省仿此。
（四）元年間浙江省縣行政長官曰民事長。參閱浙省各縣新志職官志。
（五）最近（二十六年六月間）浙省又有恢復縣教育局之議。

（六）湖南省各局規程，皆於十八年六月二十五日議決，十九年十一月修正，除建設局規程外，二十一年一月二十三日更加修正，惟內政部以該省財政、教育兩局規程，多有不合之處，未准核定。

（七）二十六年三月三日湖南省始公布各縣裁局改科組織規程，參閱同時期湖南省政府公報。

（八）西康縣長多兼理司法，並兼徵收局與轉運分局之事，或稱西康縣政府，與其謂為治民機關，無寧謂為軍府之徵收轉運機關。參閱西防紀實頁一〇三。

（九）現冀東二十二縣尚為偽組織所盤據。

（一〇）參閱山西省民事行政現行規程。

（一一）山西省各縣教育局設局長一人，督學二人至四人，僱員一人。建設局除局長外，設技士一人至二人，僱員一人，財政局除局長外，設會計員一人，事務員一人，僱員酌用，各局不分課。

（一二）參閱第一次河南行政會議記錄頁五三。

（一三）此大綱為馮玉祥辭黨務所主持。

（一四）參閱最近之青海（二十三年青海民政廳編）。

（一五）例如湟源縣，縣建設局除局長外，該局既無地址又無經費，參閱視察各縣吏治報告書（全部）。

（一六）當時福建省各縣設公安科者，另設督察員，設建設科者，另設技術員，惟大綱中並無規定。

（一七）參閱廣東教育行政制度史（廣東教育編）。

（一八）公布日期未詳。

（一九）參閱行政研究卷二，期四。二十六年四月五日。

（二〇）團防局或名團務局、團保局、及保衞局，掌理保衞團事務。

（二一）察北六縣已為匪據。

（一二二）原限六年，後於同年十二月電令改爲三年。

（一二三）根據楊君勵：各省新縣制實施計劃彙編頁五——八及鮑一六四——一七九附錄。

（一二四）仝上頁八——四及頁一六四——一七九附錄。

（一二五）一三三七之數包括市及特區，縣局之實數爲一三一六。

（一二六）以上均據第三次全國內政會議各該省代表之報告，簡略不同，請參看第三次全國內政會議報告書。

（一二七）關於寧夏省部份，依據寧夏省政府編：十年來寧夏省政述要（三十二年出版。）

第四編　市制

第一章　市組織法規沿革

中國自周以降，雖亦有市政，但歷代都市均在國家行政隸轄之下，無市自治之可言。中國之有近代都市行政與市組織，蓋爲三十年間事。市行政問題範圍廣泛，非所欲述，作者所述者爲中國近代市之組織。近代之市，一方面爲國家設置之行政區域，一方面保有相當之自治權利，已非如上古城市國家，亦非全然爲國家行政之附屬機關。近代市制蓋爲地方自治之一種。在中國，市自治之發端，係在光緒三十四年之城鎮鄉地方自治章程，該章程略備市組織之規模，作者之敍述即以此爲始，而宣統元年所頒佈之京師地方自治章程，暫爲城鎮鄉地方自治章程之用，故亦附帶提及。入民國後，中央一時不暇及此，江蘇臨時省議會首於辛亥十月通過江蘇暫行市鄉制，由江蘇都督公布施行，暫行市鄉制係以城鎮鄉地方自治章程爲藍本，在制度上書殊無新穎之處。民國三年二月袁世凱通令各省停辦自治，同年十二月頒佈地方自治試行條例，四年四月復公佈地方自治試行條例施行細則，分調查整理，提倡與實行之三時期，地方自治運動大受頓挫。此後數年中未有足述之市制，至民國十年二月廣州市暫行條例公佈，始爲中國市制放一異彩。

廣州市制施行之後，各地有效尤者，北京政府亦於民十年七月公布市自治制，分市爲特別市與普通市之二種，是時，各省先後有省憲運動，如湖南省憲及浙江、四川、廣東省之憲草中，均有關於市之規定。故民十左右可稱爲市制勃興之時期。自是以後，市制之沈寂者又數年，至民國十四年五月北京臨時執政頒佈淞滬市自治制，雖則該制離眞正之自治尚遠，要足爲沈寂已久之市制史添一新頁。

以上爲國民政府成立以前之重要市制，在此時期，可說並無統一之市制，有之如民十市自治制，施行之者亦不過一二市，就大體言，市自治並無進展，只見官辦市政而已。自民國十七年國府公布特別市組織法及市組織法以後，國內市制差告一統，然該兩法缺乏自治精神，爲批評者所詬病，故復有十九年五月之市組織法，畫市爲區坊閭鄰，對於市之自治規定頗詳。在實際上，市組織法中關於市自治之規定雖成爲一紙空文，然要足表示將來市制之趨向。市組織法施行至今已有七年，迄未修改，而該法中窒礙未行之處固甚多，因是乃有修訂之進行。二十四年一月，立法院　將市自治法及其施行法呈請國府公布。市自治法規定市設民選之市議會及市長民選，較市組織法更進一步，但市自治施行法則規定，市自治辦有成績，經該管上級機關核定者，纔得成立市議會並選舉市長。現在該兩法尚未有公布之期，就令公布而市自治之完成亦不知尚待何日。且依改進地方自治原則，地方自治分爲扶植自治時期，自治開始時期及自治完成時期，扶植自治時期結束未有期，而自治之完成更渺乎遠矣。

次章將就上述各市制爲較詳之分析，而對於尚未公佈之市自治法及其施行法，以其可代表中國市制將來之趨勢，故亦略述。

在西南政務會存在期間，曾公布有市地方自治條例（二十二年十月十七日修正公布，同年十一月三十日再修正，）市地方自治條例施行細則（二十二年十一月二十八日修正公布），市參議會組織條例（二十二年十二月二十八日公布）等，但與中央法制略同，故不復述。

第二章　北京政府時代之市制

第一節　清末城鎮鄉地方自治章程

清末應時勢之要求，倡行變法，注意及於地方自治。光緒三十四年七月二十八日，民政部奏擬地方自治章程，咨送憲政編查館核議。三十四年十二月二十七日，城鎮鄉地方自治章程頒佈，計九章共一百十二條。維時，清室已無舉辦地方自治之誠意，謂「自治之事淵源於國權，國權所許而自治之基乃立，由是而自治規約不得牴牾國家之法律，由是而自治事宜不得抗違官府之監督，故自治者乃與官治並行不悖之事，絕非離官治而孤行不顧之詞。」（一），因此城鎮鄉地方自治章程開宗明義即確立自治名義，謂「地方自治以專辦地方公益事宜輔佐官治為主，按照定章，由地方公選合格紳民，受地方官監督辦理」（二）。與該章程同時公布者，尚有城鎮鄉地方自治選舉章程，當時規定，地方自治於七年內完全實現，至辛亥時，該章程已在多處實施。

第一項　城鎮之地位

城鎮鄉地方自治章程第二條，明定城鎮鄉成立之條件，凡府廳州縣治城廂地方為城，其餘市鎮村莊屯集等地方人口滿五萬以上者為鎮，人口不滿五萬者為鄉。城閣為市，而鎮亦與市同。

城鎮自治之範圍（即市之職務），以列舉法規定如下：（一）學務，（二）衛生，（三）道路工程，（四）農工商務，（五）善舉，（六）公共營業，（七）因辦理自治事宜籌集款項等事，及（八）其他因本地方習慣向歸紳董　理素無弊端之各事。

地方自治已應受地方官監督辦理，監督之權亦有規定。監督之方法，計有查明並糾正自治機關有無違背章

程之處，令其報告辦事成績，徵其預算決算表册，地方官隨時親往檢查，將辦理情形報明申請督撫，由督撫查咨民政部（三），最後，地方官有申請督撫解散議事會，董事會，及撤銷自治職員之權。解散或撤銷後，應分別按章改選，議事會應於解散後兩個月以內，董事會應於解散後十五日以內，重行成立。若議事會及董事會同時解散撤銷者，應於兩個月以內先行招集議事會，所有選舉　開會事宜，由府廳州董事會代辦，新董事會應於議事會成立後十五日以內重行成立。監督權之嚴厲可以見之。

第二項　城鎮之組織

第一目　董事會

城鎮之組織有行政機關與立法機關，行政機關稱爲董事會。董事會設總董一名，董事一名至三名，名譽董事四名至十二名，董事以各該城鎮議事會議員二十分之一爲額，名譽董事以其十分之二爲額。總董董事及名譽董事均須爲本城鎮選民。總董由本城鎮議事會選舉正陪各一名，呈由地方官申請督撫遴委；董事由議事會選舉，呈請地方官核准任用；名譽董事由議事會選任，無須呈請上級機關加委或核准。

總董　董事任期兩年，期滿改選；名譽董事任期亦爲兩年，每年改選半數。總董及董事爲有給職，名譽董事爲無給職。

總董職權相當於市長，綜理董事會一切事件，而爲董事會之代表；凡董事會公文函件，均用總董名義；董事會會議時，以總董爲議長。董事則輔佐總董分任董事會事件；名譽董事則參議董事會應行議決之事。

董事會之職權列舉如下：

一、議事會議員選舉及其議事之準備。

二、議事會議決各事之執行，

三、以律例章程或地方官示諭委任辦理各事之執行。

四、執行方法之議決。

第二目　議事會

城鎮之立法機關稱為議事會，議員以二十名為定額，城鎮人口滿五萬五千者，得於定額外增設議員一名，自此以上每加人口五千得增議員一名，但至多以六十名為限。

議員全由選民選舉，凡居民具備下列資格者即為選民。

一、有本國國籍者。

二、男子年滿二十五歲者。

三、居本城鎮接續至三年以上者。

四、年納正稅或本地方公益捐二元以上者。

居民「素行公正衆望允孚」者，雖不備上述第三第四款之資格，亦得以議事會之議決作為選民；若納正稅或公益捐較本地選民內納捐最多之人所納尤多者，雖不備第二第三款之資格，亦得作為選民。凡有下列情事之一者，不得為選民，（一）品行悖謬營私武斷確有實據者，（二）曾處監禁以上之刑者，（三）營業不正者，（四）失財產上之信用被人控實尚未清決者，（五）吸食鴉片者，（六）有心疾者，及（七）不識文字者。

此外，凡為（一）現任本地方官吏者，（二）現充軍人者，（三）現充本地方巡警者，（四）現為僧道及其他宗教師者，均不得有選舉及被選舉權。

議員以二年為任期，每年改選半數。議事會設議長及副議長各一名，主持會務。議員，議長及副議長，均為無給職，惟正副議長得支公費。

議事會之職權如下：

一、本城鎮自治範圍內應行興革整理事宜。

二、本城鎮自治規約。
三、本城鎮自治經費歲出入預算及預算正額外預備費之支出。
四、本城鎮自治經費歲出入決算報告。
五、本城鎮自治經費籌集方法。
六、本城鎮自治經費處理方法。
七、本城鎮選舉上之爭議。
八、本城鎮自治職員辦事過失之懲戒。
九、關涉城鎮全體之訴訟及其和解之事。

第三目　兩者之關係

議事會與董事會之間，不免有權限上爭執，該章程規定議事會於董事會所定執行方法，視為踰越權限，或違背律例章程，或妨礙公益者，得聲明緣由止其執行。若董事會堅持不改，得移送府廳州議事會公斷；若議事會不服公斷時，得呈由地方官核斷；若再不服時，由地方官申請督撫交該省諮議局公斷（四）。（第四十一條）

在他方面，董事會對議事會亦有相似權力：董事會於議事會議決事件，視為踰越權限，或違背律例章程，或妨礙公益者，得交議事會覆議。若議事會堅持不改，得移交府廳州議事會公斷，董事會不服公斷時，得呈請核斷及公斷，其程序與上段所述者同。（第六十九條）

由上觀之，議事會與董事會權力相互平行，但議事會有選舉董事會職員及監察其執行事務之權，並得檢閱其各項文牘及收支帳目；而且總董、董事及名譽董事都須經由議事會選舉，蓋因議事會為民選機關。

第三項　京師地方自治章程

宣統元年，以京師為首善之區，四方輻輳，戶口殷繁，所有地方區域官署階級，既與各省不同，則關於自治選舉事，自難一律辦理，亟應分別變通，另訂專章一（五），以是有京師地方自治章程之擬訂。該章程計八章一百三十四條，憲政編查館於元年十二月二十四日奏上。此項章程大致係根據城鎮鄉地方自治章程，關於自治範圍，選舉資格及自治經費之規定，兩種章程相同，惟組織與監督上有異。京師設區議事會，總議事會；區董事會，總董事會，各兩級。內外城巡警各區設區議事會區董事會各一所，但各區有人口較少者，得與鄰區合設一所。總議事會及總董事會，內外城應合設一所。此外，京營各區亦設區議事會區董事會各一所（六）。

監督機關，在內外城以巡警各區區長為總監督，以巡警總廳廳丞為總監督，均受成於民政部；在外郊地方則由步軍統領衙門派員充任監督，申報該衙門轉咨民政部存案。此外，自治事宜中隸屬各衙門管理者，由各該主管衙門監督之。督督之內容與城鎮鄉地方自治章程之規定相同。

第四項　江蘇暫行市鄉制

民初，中央政府未遑注意於地方自治，各省率沿清制，惟江蘇省臨時省議會曾於辛亥十月議決江蘇暫行市鄉制一百十一條及選舉章程八十一條（七）。省議會復於民元四月修正，民二年六月再加修正，至民國三年二月三日，袁世凱通令各省停辦自治時；江蘇暫行市鄉制因之亦停止施行。江蘇暫行市鄉制實以城鎮鄉地方自治章程為藍本，故僅略述如下：

該制定縣治城廂地方為市；其餘市鎮村莊屯集各地方，人口滿五萬以上者為市，不滿五萬者為鄉，故不過將城鎮鄉地方自治章程中之鎮改稱為市而已。

市之組織分為議事會及董事會，所有組織名額及任期，幾與城鎮鄉地方自治章程全同。議事會由公民選舉，惟公民資格之規定較之城鎮鄉地方自治章程略寬；年齡限度由二十五年減為二十一歲，納稅額數則由年納

二元以上改爲一元以上。

董事會與議事會之互相關係，與城鎮鄉地方自治章程之規定亦同。議事會對於董事會所定執行方法得停止其執行，若董事會堅持不改，得移交縣議事會公斷，不服公斷時，得呈由本管縣知事請省議會公斷。董事會對於議事會之議決，得提求覆議，其程序亦同。

江蘇暫行市鄉制規定，以縣知事爲市之監督。對於縣知事之處分或裁決有不服時，得向省議會提出行政請願；在省議會閉會時，則訴願於民政長。縣知事亦有申請行政公署解散市議事會董事會及撤銷職員之權，解散及撤銷後，應即按章改選，其辦法與城鎮鄉地方自治章程亦同。

第二節　廣州市暫行條例

中國市制自城鎮鄉地方自治章程立一基礎後，在民九年以前，中央既未頒統一之市制，各省亦無特殊市制之可言，民十年市制中始放一異彩，此即爲廣州市暫行條例。廣州之有市政機關，始於民七年之市政公所。民國九年，陳炯明主粵時，高唱地方自治，改組市政公所，組織廣州市政廳。市政廳組織條例係由孫科主稿，呈由省長核准公布，於民十年二月十五日施行，並由省長委孫氏爲市長（八）。

第一項　市之地位

暫行條例規定，廣州市爲地方行政區域，直接隸屬於省政府，不入縣行政範圍。市之脫隸於縣，要自此始。

市之行政範圍，亦採列舉規定如下：（一）市財政及市公債，（二）市街道溝渠橋樑建築及其他關於土木工程事項，（三）市公共衛生及公共娛樂事項，（四）市公安及消防水患事項，（五）市教育風紀及慈善事項，（六）市交通電力電話自來水煤氣及其他公用事業之經營及取締，（七）市公產之管理及處分，（八）市

戶口調查事項，及（九）中央政府及省政府委託辦理事項。

廣州市暫行條例中，雖未明言監督機關之誰屬，然市政廳已直隸　省政府，市長由省長指派，；市參事會與行政委員會權限上之爭執，由省長裁決，；審計處長亦由省長委任。是則監督之權當亦屬於省長。

第二項　市之組織

廣州市設市長及市行政委員會爲執行機關，；市參事會爲審議機關，；並另設審計處。

第一目　行政機關

廣州市政廳設市長，市長及各局局長合組市行政委員會，行政事務由委員會議決執行之。市長責在總理全市行政事務，爲行政委員會主席。市長由民選，但「於本暫行條例未修改以前，由省長委任，任期五年。」

市政廳設有下列各局：（一）財政局，（二）工務局，（三）公安局，（四）衛生局，（五）公用局，及（六）教育局，分別掌理各種事務，每局設局長一人，由市長薦請省長委任。市政府之下屬機關，以前稱處或稱科，局之稱蓋始於廣州市暫行條例。

市長之下，設（一）總務科，主管文牘、編輯、庶務及其他不屬各局之事務，（二）秘書二人，掌理機要事務及核閱文稿。

各局局長已係由市長薦委，則在市行政委員會中，市長當有支配力量，而市參事會當不能與之對抗。

第二目　立法機關

廣州市暫行條例設參事會，稱爲「代表市民輔助市行政之代議機關」（第二十七條），市參事員之產生方法有三種：

一、由省長指派市民十八。此種參事員額每年遞減二名，其缺額由市民選舉補之，自市政施行後五年，

省長傳派參事員，全數改由民選。

二、由全市市民直接選舉代表十人。

三、由商工兩界各分選代表三人，教育、醫生、律師、工程師各界各選出代表一人。商界代表由總商會選舉，工界代表由工界團體聯合選舉，教育界代表由教育會選舉，律師代表由律師公會選舉，醫生代表由醫界團體選舉，工程代表由工程師會選舉。

市選舉每年舉行一次，市民年滿二十一歲，並具下列資格者，有選舉及被選舉權：（一）居住廣州市一年以上者，（二）有正當職業者，（三）能誦讀本暫行條例條文者，（四）無神經病者，及（五）公權未經褫奪者。依此條例，可注意者，一為市選舉實行職業代表制，一為廢除財產與納稅上之限制（九）。

市參事會任期一年，得為無限制連任，年俸五百元，但參事員不得兼行政人員。市參事會之職權如下：

一、議決市民請願案，咨送市行政委員辦理之。

二、議決市行政委員會咨送交案件。

三、審查市行政各局辦事成績。

市行政委員會對於市參事會議決有異議時，得交參事會覆議，如參事會仍執前議，市行政委員會應即執行。雖則如此．但市參事會已名者市民代議機關，其權限未免過狹，蓋該會僅能議決行政委員會送交之案件而未能議決預算決算；僅能審查各局辦事成績而不能監督彈劾。

當時廣東省議會即以違反民治為由，咨請省長暫緩施行市政．然省長不以為然，咨覆省議會有曰：

「廣州市暫行條例，既取用委員制，關於市政之議決權與執行權，一併屬於市行政委員會，此為市制上當然之統系，貴議會認為違反民治本旨，並謂偏於官治，似於市制統系與市政性質有所未喻，祇持市議會制之眼光，為委員制之批評，根本上發生誤會。」（一〇）

蓋以採委員制為名，而致市參事會權限過狹之批評。

廣州市暫行條例最特別之處，厥爲設立審計處以辦理審計事項。處長由省長委任，任期一年，但得連任。處長與市長地位相平行，與市行政委員會發生爭執時，由省長裁決。審計處之職務例舉如下：（一）審查市財政收支之每月清册及檢核各種收支單據；（二）審查市行政委員會所訂立有財政上關係人各種契約合同，（三）獻議關於市財政會計方式之改良，及（四）編造每年財政審計報告書呈報省長。

第三節　各省憲中之市制

一　湖南省憲　湖南省於民國九年十一月二日宣言自治，草擬省憲，該省憲於十年十二月十一日經全省人民總投票可決，十一年一月一日公布施行。該省憲中由一百十餘至一百二十五條爲市鄉自治制大綱，規定市鄉皆爲自治團體。市分三等，都會商埠人口滿二十萬以上爲一等市，人口在五萬以上二十萬以下者爲二等市，五萬以下者爲三等市，不及五千人者屬於鄉。一等市直接受省政府之監督，二等市受縣政府之監督。市之自治權採列舉方式。

一等市之組織，立法機關稱市議會，由全市公民直接選舉之；行政機關設市長，由全市公民直接選出；又設市委員會爲行政輔助機關，以市長爲委員長，委員之半數由市議會選出，其他之半數由市長從各職業團體中擇任。

該省憲中最特別之一點，爲規定「一等市之公民對於市之重要立法有直接提案及總投票之複決權。」此爲以前各市制所未有者。

二　浙江省憲　浙江省督軍盧永祥於民國十年六月四日通電，主張各省自定省憲，浙江省憲於十年九月九日宣佈，是謂九九憲法。至民國十一年，省議會以爲九九憲法未經全民投票總決，遂議決再由全民起草，即將

九九憲法作爲草案之一。所謂由全民起草者，即省民得自由草成提案之謂。旋接到省內提出之憲法草案一百部，審查結果將各草案歸併爲三種，即所謂紅黃白三色草案。原定於民國十一年八月一日交由人民投票決，及期未有舉行，故九九憲法與三色憲法均未見諸施行。就此四種草案中，關於市制之定，以九九憲法爲最完備，而白色草案次之。九九憲法分市爲市及特別市，市受縣之監督。特市受省之督。市公民亦有選舉，創制及複決之權，此與係效湖南省憲之規定。

三　廣東省憲　廣東省議會於民國十年十一月通過省憲法草案，其中關於市之規定異常簡略。凡都會人口滿十萬以上者設特別市，直隸於省。特別市設市會議，由市民及各團體選舉之議員組織之；設參事員五人執行政務，由市民直接選出。

四　四川省憲　四川省憲法起草委員會，於民國十二年一月十月開始制憲。該憲草案中關於市之規定，插入第十一章「地方制度」內。縣以內工商薈萃之區，人口滿一萬以上者爲市；市之人口滿三十萬以上者得爲特別市，直接受省之監督。除此之外，即不見關於市之規定，故在各省憲中，對於市制之規定，要以川憲最爲簡略（一一）。

第四節　市自治制

民六之初，浙江省長呈請北京政府准予依據元年省議會議決公佈之縣城鄉各自治章程舉辦自治，當時國務院以省自爲制，妨礙統一，不予照准。是年一月十九日，大總統令內政部釐訂地方自治制度，中間因國會解散，此案停頓多時，至民十年五月，內政部乃將市自治制草案提交地方政會議審查（一二）。同年七月三日，大總統徐世昌以教令公佈該市自治制，文凡八章共七十八條。

第一項　市之地位

依市自治制，市自治團體以固有之城鎮區域爲區域，但人口不滿一萬人者，得依鄉自治制辦理。市分爲二種：（一）特別市，由內務部認爲必要時呈請以教令定之；（二）普通市，除認爲特別市之市外。皆 之。

市自治制明定市爲法人，截至民十九年市組織法，市制中明定市爲法人者，僅有市自治制。市承監督官署之監督，於法令範圍內辦理各項自治事務。自治事務列舉如下：（一三）（一）教育，（二）交通水利及其他土木行政，（三）勸業及公共營業，（四）衞生及救濟事業，及（五）其他依法令屬於市自治事務。

市之直接監督機關，在普通市爲縣知事，京都市爲內政部，在其他特別市則爲地方最高行政長官。直接監督官署得令市長呈報事務；調閱文書簿據或檢查收支，如查明市自治會有違法越權行爲時，得呈請上級監督官署核准解散之，但於直接監督官任內，解散以一次爲限，並須令市長於解散後三個月內舉行新選舉並召集之。不服直接監督官署之命令或處分者，得依法提起訴願或陳述於省參事會，請求處理。

第二項　市之組織

市設自治會爲立治機關，市參事會爲執行輔助機關，市自治公所爲執行機關，置市長一名爲市之代表。

第一目　執行機關

市自治公所相當於今之市政府，置市長一名爲市之代表。市長由市自治會就住民中具有市自治會會員被選資格者選舉之。普通市市長被選後，呈請直接監督官署委任；京都市市長由內務部遴選轉由國務總理，呈請大總統任命（一四）；其他特別市市長被選後，呈由直接監督官署，咨請內務部任命。市長職權如下：（一）接行市自治會議決事項，（二）辦理市自治會選舉事項，（三）提出議案於市自治會，但特別市須先經市參事會之議決，（四）管理或監督市之財產營造物及公共設備，（五）管理市之收入與支出，及（六）依法令及市自治會之議決，徵收市自治稅及使用費規費。

特別市設佐理員，普通市設市董，均承市長之命，輔助市長。佐理員由市長就住民中遴委，但須得市自治

會之同意；市董由市自治會就市住民中有被選資格者選舉之。市長及自治公所其他各職員均爲有給職，以三年爲任期，連選得連任。市自治制頗注意於任用專材，明定佐理員及辦事員須遴選有「專門學識者」充任。

特別市設有執行輔助機關，稱爲參事會；普通市不設參事會，屬於參事會之職權，由市長執行之。市參事會之組成份子，計爲（一）市長，（二）佐理員，（三）區董（一五）及（四）名譽參事員。名譽參事員定爲四名，但得增至八名，由市之自治會就市民中有被選舉資格者選舉之。參事會以市長爲會長，由市長隨時召集開會，其職權如下：（一）議決提出於市自治會之議案，（二）議決市自治會所委託之事項，（三）議定市規則，及（四）議決其他依法令屬於市參事會之事項。

第二目　立法機關

市之立法機關稱爲自治會，會員名額，在人口未滿五萬之市定爲十名；滿五萬以上者，每增人口一萬，就加會員一名；但特別市自治會會員至多以三十名爲限，普通至多以二十名爲限。

自治會會員由住民選舉之。凡市住民內，有本國國籍之男子，年滿二十歲，並接續住居市內一年以上，合於左列各款資格之一者有選舉權：

一、年納直接稅一元以上者。

二、有動產或不動產三百元以上者。

三、曾任或現任公職或教員者。

四、曾在國民學校以上學校畢業或與有相當之資格者。

至於被選舉資格則較爲嚴格。凡市內住民有本國國籍之男子，年滿二十五歲，並接續住居市內二年以上，合左列各款資格之一者，有被選爲市自治會會員及自治公所職員之權。

一、年納直接稅二元以上者。

二、有動產或不動產五百元以上者。

三、曾任或現任公職或教員一年以上者。

四、曾在高等小學以上學校畢業或與有相當之資格者。

凡市住民中，（一）褫奪公權　未復權者，（二）受禁治產準治產或破產之宣告確定尚　撤銷者，（三）不識文字者，（四）僧道及其他宗教師，及（五）現役軍人，均停止選舉權及被選舉權；凡（一）現任本地方之官吏，及（二）現任警察官司法官徵稅官均停止被選舉權。

自治會員以二年為任期，每年改選半數，會員為名譽職。自治會之職權如下：（一）議決市公約，（二）議決市內應興應革及整理事宜，（三）議決以市經費籌辦之自治事務，（四）議決市經費之預算及決算，（五）議決市自治稅規費使用費之徵收，（六）議決市之募集公債及其他有負擔之契約，（七）議決市之不動產之買賣及其他處分，（八）議決市之財產營造物公共設備之經營及處分，（九）議決市自治公所職員保證金事項，（十）答覆市自治公所及監督官署之諮詢，及（十一）議決其他依法令屬於該自治會權限之事項。

第三目　兩者之關係

市自治會對於自治公所所定規則及執行事務，視為踰越權限，違背法令或妨害公益時，得提案議決開具理由，呈請直接監督官署核准，停止其執行；如不服此行政處分時，得依法提起訴願或陳述於省參事會，請求處理。

同樣，市長對於市自治會議決事件，亦得於五日內申述理由提交覆議；如市自治會仍執前議時，市長得呈請直接監督官署核准撤銷之，如不服此行政處分時，得依法提起訴願或陳述於省參事會，請求處理。

第三項　市自治制之實施

十年七月三日，頒佈之市自治制，曾施行於青島及京都市。民十一年十一月十八日敎令公佈青島市施行市自治制令，規定青島爲特別市，市自治會會員名額定爲十五名。市之直接監督官署爲膠澳商埠局，不服該局之命令或處分時，得向內務部提起訴願。緣以中國政府是時自闢膠澳爲商埠，膠澳區域內之自治事項，分市及鄉辦理。商埠設商埠局，由大總統派商埠督辦及會辦各一員，管理全局事務。直接監督官署應將青島市辦理情形，咨內務部備案，並呈報大總統。

第五節　淞滬市自治制

蘇浙之役，淞滬兩遭兵燹，損失浩大，各公團乃一再呼籲，請設立特別市。北京臨時政府鑒於情勢，乃於十四年一月十五日下令，（一）裁撤滬淞護軍使一缺，（二）停止上海兵工廠，招商改爲商辦工業廠，及（三）上海永遠不得駐紮軍隊及設置何種軍事機關（一六）。當時江蘇省長韓國鈞遂於一月三十日電令上海市董籌備自治，改組爲淞滬特別市。上海市董當卽成立籌備會及特別臨時市議會，草擬淞滬特別市公約，但未得北京政府之批准；臨時執事乃於同年五月三十日公佈淞滬市自治制（一七）。

第一項　市之地位

淞滬市區域，由淞滬市區督辦及江蘇省長協同調查劃定，呈請臨時執政以命令定之。

淞滬市自治事務，有列舉之規定，由淞滬市區督辦加以監督。監督之權力頗大。約略如下：

對於市長，督辦認爲其行爲越權，或違背國家法令或市公約，或於市之利益或財產確有損失時，得提出事實及理由，交付市議會議決，然後呈請臨時執事，命市長解職，並命市議會改選市長。若市議會否決督辦之提議，如督辦認否決爲正當者，市長仍繼續任職；如督辦認否決爲不正當者，得呈請臨時執政核定。

對於市董事會，督辦認其行爲越權，或違背國家法令或市公約，或於市之利益，或財產確有損失時，得命

市長照下述辦法執行：（一）如爲名譽董事，應提交市議會議決處分　（二）如爲各局長，應提交市自治職員懲戒委員會議決處分。

對於市議會，不論議決案之已公佈或未公佈，督辦均得命市長提交市議會覆議，已公佈者並得停止執行之。但市議會於覆議時如仍執前議，督辦有兩種辦法可擇。或命市長執行，或撤銷市議會之議決，此爲對於市議會行爲之監督。市議會之不行爲亦受干預，如市議會對於應行議決之事不爲議決時，督辦得命市長提交市議會議決之；如市議會否決時，督辦得逕命市長執行；督辦得命市長向市議會提出追加預算，如市議會否決時，督辦得逕命市長將該項預算加入；督辦對於市議會議決之預算案保有核准權，決算亦須呈報督辦。

市議會對於督辦之處分有不服時，得向內務總長提起訴願，由內務總長呈報臨時執政。臨時執政認爲應行解散市議會時，得命內務總長解散之；解散後應即依章舉行改選，並於三個月內由市長召集市議會開會。由上所述，可知督辦監督之嚴。

第二項　市之組織

淞滬市設市議會爲立法機關；置市長執行行政事務；又設市董事會贊襄市長。

第一目　執行機關

淞滬市置市長一人，由市議會就市住民有被選爲市議員資格者選出三人，經由督辦，呈請臨時政府擇一任命。市長之職責在執行市自治行政事務，制定市規則，對外爲市之代表，提出各種議案及預算案、決算案於市議會，最後，市長公布市議會之議決案並呈報督辦。市長爲有給職，任期三年。

贊襄市長之執行性質之機關，稱爲市董事會。董事分名譽董事及委任董事兩種。各局長（計有工務、警察、衞生、民生、教育、財務六局）均爲委任董事；名譽董事定爲六人，由市議會就市住民有被選爲市議員資格者選舉之。董事會會長由市長充任。應經董事會議決之事項如下：（一）提出於市議會之各種議案及市之預算案、

決算案，（二）請求市議會覆議事項，（三）市規則，（四）經市議會委託之事項，及（五）其他依法令屬於市董事會事項。市董事會得向督辦建議市內關於國家行政之應興應革事宜，並答覆督辦之諮詢。

第二目　立法機關

市議會議員由市民直接選舉，每滿一萬選民選出議員一名。市議會設議長副議長各一人，議員議長及副議長任期三年，並得連任。議員爲名譽職，但在開會期間，得津貼車馬食宿費用。

市議會之職權如下：（一）議決市公約，（二）議決以市經費籌辦之自治事務，（三）議決市稅及規費之徵收，（四）議決市之募債及其他有償負之契約，（五）議決市之不動產之買賣及其他處分，（六）議決市之財產及公共設備之經營及處分，（七）議決市之公共事業之經營，（八）議決市之預算及決算，（九）議決其他依法令及本制屬於市議會權限之事項，（十）對於督辦或市長建議市內應興應革事宜，及（十一）答覆督辦或市長之諮詢。

第三目　兩者之關係

市議會與市長及市董事會之間，相互關係有如下述：

第一，市議會認市長或市董事會違背國家法令或市公約，致市之利益或財產受重大之損失時，得以議員總額三分之二以上之列席，及列席議員四分之三以上之同意，提出彈劾案。彈劾案議決後，由議長呈請督辦分別核准，或由督辦轉呈臨時政府命其解職。

第二，市議會對於市董事會所定規則及執行政務，得提案議決，呈請督辦核准停止其執行；如不服此項行政處分時，得向內務總長提起訴願。

第三，市長對市議會之議決案，得於該議決案送達後十日內，經市董事會之議決，請求市議會覆議；如市議

會仍執前議時，應由市長呈請督辦核定公佈或撤銷。

第四，市長認董事之行爲有上述第一點所舉之情形時，如（一）係名譽董事，應提交市議會議決處分，（二）如係兼任董事（即各局長），應提交市自治職員懲戒委員會議決處分。

過去各種市制中，關於立法及行政關之關係，率皆有關於制衡之規定，惟市長與執行輔助機關關係之制衡規定，則以淞滬市自治制爲初見。

註（一）憲政編查館奏核議城鎮鄉地方章程摺（見大清法規大全憲政部卷三頁一）

（二）該章程第一章第一節第一條（見同上頁二）。

（三）城鄉鎮地方自治章程等一〇二條。

（四）諮議局章程第二十一條，該局應辦事件計十二類，就中第十一類爲公斷和解本省自治會之爭議事件。

（五）憲政編查館奏核訂京師地方自治章程暨選舉章程摺。

（六）京師區域分爲內外城及外城，內外城地方以巡警總廳所轄區域爲界，外城地方以京營所轄地面爲界（見該章程第二條）。

（七）原文見江蘇省單行法令初編。

（八）廣州市府籌成立之經過，見黃炎培一歲之廣州市。

（九）第一次民選市參事，於十年六月一日舉行，當時賄賂舞弊之事，層見疊出，第二次參事會[illegible]無效，九月一日重行選舉，參事會成立之後，意見紛歧，民選份子不如官委者之優秀。（李宗黃著新廣東觀察記頁七八——八〇）。

（一〇）民國十年三月十四日，廣東省長呈覆省議會文。

（一一）各省憲源文見第一回中國年鑑（頁八二——一三七）。

（一二）民十年地方行政會議紀錄第二編頁九十九。

（一三）見於十一年九月九日頒布之市自治制施行細則。

（一四）依十一年七月四日頒佈之修正案，京都市市長應由市住民就住民中，具有被選舉資格者選舉三人，呈由內務總長，經由國務總理，呈請大總統擇一任命。

（一五）特別市以範圍較大故得分區，每區設區董一人，由市自治會選舉之。

（一六）見民十四年一月十六日政府公報。

（一七）見王大錯：特別市組織彙要頁九五。

第三章 國民政府成立後之市制

第一節 十七年與十九年市組織法

國民政府成立之初，各市自有其組織法，如南京特別市暫行條例（十六年六月六日，）上海特別市暫行條例（十六年五月七日）等。至十七年五月，中央政治會議第一三九次會議決議，由國民政府法制局起草市組織法，在審議之過程中，特別市並得參加意見。結果，特別市組織法及市組織法於十七年七月三日由國民政府公布。前者計七章三十五條，後者計七章四十二條，兩法大致相同。

兩市組織法公布施行後，引起各種批評：市政論者認該制缺乏自治精神，且認市參議會權力過小，指爲官辦市政；至行政人員之批評，則側重於行政系統，在民十七年末內政部第一期民政會議中，有提議將普通之市之地位明定爲與縣相等者（一）。

十七年兩組織法已亟待改訂，中央政治會議於十九年二月十二日由通過市織組法原則六項，交立法院爲起草市組織法之依據，此六項原則如下(二)：（一）各市均以所在地地名稱爲某某市；（二）具有下列條件之一者設市，得直隸於行政院：甲、首都所在地，乙、人口在百萬以上者，丙、在政治上經濟上有特殊情形者，但具有上列甲乙兩項條件之一者，以非省政府所在地爲限；（三）具有下列條件之一者，設市隸屬於省政府：甲、人口在三十萬以上者，乙、市所收營業稅、牌照費、土地稅，每年合計占該市總收入二分之一者；（四）市經上級政府之核准，得設社會、財政、工務、公安、衞生、教育等局；（五）隸屬於行政院之市，市長簡任，局長簡任或薦任，隸屬於省政府之市，市長簡任或薦任；及（六）市得設市參議會。

立法院當交由市自治法起草委員會及法制委員會會同起草，新市組織法於民十九年五月二十日公布，凡十

五章一百四十五條，其特點在設定區坊閭鄰以期實施自治，舉凡舊組織法中稱謂之處，在新法中均有改善。十九年市組織法沿用至。三十二年五月新市組織法頒佈之日止。

第一項　市之地位

一　市之成立要件　市之成立要件係市之種類而別，十七年組織法分市為特別市及市之二種，十九年市組織法雖廢除特別市之名而未廢其實，改分市為隸屬於行政院及隸屬於省之二種。依十七年特別市組織法，下述都市得依國民政府之特許，建為特別市：

一、中華民國首都。

二、人口百萬以上之都市。

三、其他有特殊情形之都市。

特別市直轄於國民政府，不入省，縣行政範圍。同年市組織法規定，凡人口滿二十萬以上之都市，得依所屬省政府之呈請暨國民政府之特許建為市，市直隸於省政府，不入縣行政範圍。

依十九年市組織法，院轄市成立之條件與特別市幾同，凡人民聚居地方具有下列情形之一者設市，得直隸行政院：（一）首都，（二）人口在百萬以上者，及（三）在政治上經濟上有特殊情形者。但人口在百萬以上，而在政治上經濟上有特殊情形而為省政府所在地者，該市應隸屬於省政府。省轄市成立之要件較以前之普通市略有變更，凡（一）人口在三十萬以上者，或（二）人口在二十萬以上，其所收營業稅牌照費土地稅，每年合計占該地總收入二分之一以上者，均得設省轄市。設市標準之高，曾引起若干省市當局之非難，所以有市政籌備處及市政委員會等形式，以濟其窮。

依照市組織法，原有之南京、上海、天津、青島、漢口五特別市均除去「特別」二字，直隸於行政院；北平特別市當時係河北省政府所在地，廣州特別市係廣東省政府所在地，分別改稱並改隸於河北及廣東省政府

（三）。今則漢口改爲省轄市，北平爲院轄市。

二　市之職務　十七年與十九年各組織法，對於市之職務，均採列舉之規定。十七年特別市組織法，列舉市之職務凡十三項：（一）市財政事項，（二）市公產之管理及處分事項，（三）市土地事項，（四）市農工商業之調查統計獎勵取締事項，（五）市勞動行政事項，（六）市公益慈善事項，（七）市街道溝渠堤岸橋樑建築及其他土木工程事項，（八）市內公私建築之取締事項，（九）市河道港務及船政管理事項，（十）市交通電氣電話自來水煤氣及其他公用事業之經營取締事項，（十一）市公安消防及戶口統計事項，（十二）市公共衛生及醫院菜市屠宰場公共娛樂場所之設置取締等事項，及（十三）市教育文化風紀事項。同年市組織法中之市職務亦同。十九年市組織法所列舉之市職務達二十四項，計爲（一）戶口調查及人事登記事項，（二）育幼養老濟貧救災等設備事項，（三）糧食儲備及調節事項，（四）農工商業之改良及保護事項，（五）勞工行政事項，、六）造林墾牧漁獵之保護及取締事項，（七）民營公用事業監督事項，（八）合作社及互助事業之組織及指導事項，（九）風俗改良事項，（十）教育及其他文化事項，（十一）公安事項，（十二）消防事項，（十三）公共衛生事項，（十四）醫院菜市屠宰場及公共娛樂場所之設置及取締等事項，（十五）財政收支及預算決算編造事項，（十六）公產之管理及處分事項，（十七）公營業之經營管理事項，（十八）土地行政事項，（十九）公用房屋公園公共體育場公共墓地等建築修理事項，（二十）市民建築之指導取締事項，（二十一）道路橋樑溝渠堤岸及其他公共土木工程事項，（二十二）河道港務及船政管理事項，（二十三）上級機關委辦事項，及（二十四）其他依法令所定由市辦理事項。因社會現象日趨繁複，市之職務亦日趨複雜，列舉方式有時而窮，故市組織法於列舉之中，兼含有概括之意，如「上級機關委辦事項」及「依法令所定由市辦理事項」等等，均爲概括之規定。

三　市之監督　向來各市制對於市之監督多有明定，並採行政監督制。十七年之市組織法均列有監督一章，依特別市組織法，國民政府各院部會於其主管事務，對於特別市之命令或處分認爲違背法令或踰越權限

者，得呈請國民政府停止，撤銷或變更之；特別市政府怠於履行其法定職務時，各院部會得呈請國府糾正之；國府主管各院部會認爲特別市各局局長有溺職情形時，得呈請國府罷免之。同年市組織法之監督規定略同，惟其監督機關則爲省政府。

十九年市組織法未明列監督一章，但依其隸屬關係，院轄市當由行政院監督，省轄市則由省政府監督，而中央各部會對前者之市有監督權，省民政廳對後者之市亦然。各部會就其主管事務，對於各該市政府行政長官之命令或處分，認爲有違背法令或踰越權限者，得請由行政院院長提經行政院會議議決後停止或撤銷之（四）。各省民政廳掌理市行政官吏之提請任免及關於市所屬地方自治及其經費（五）。行政督察專員對於省轄市亦有監督之權（六）。

此外，司法院之行政法院及公務員懲戒委員會，監察院之彈劾與審計，及考試院之銓敍，均構成對地方之監督。

以上略就市之監督機關言之，至於監督方式，可得舉者如下：（一）委任及撤免市府官吏，（二）審核預算決算，（三）派員視察或調查，（四）着令呈交報告，（五）批准或批駁市政府之呈請，（六）頒示工作綱領，（七）指導糾正市政府之行爲，及（八）撤銷市政府之處分等。

其於市立法機關——市參議會之監督，行政院於二十三年八月十一日公布，有直屬市參議會議會暫行監督辦法，明定其直接監督機關爲內政部。再依同時頒布之縣市參議員議員違法失職暫行處分辦法，在扶植自治及開始自治時期，上級監督機關（在院轄市爲內政部，在省轄市爲民政廳）對於民選市參議員違法失職之處分，計有申誡，停職及撤職三種。不服民政廳撤職處分之參議員，得呈訴於省政府，不服內政部撤職處分之參議員，得呈訴於行政院，省政府行政院之決定爲最後之決定。

第二項　市之組織

國府所頒各市組織法，均設市政府爲執行機關，設市參議會爲立法機關，玆分述之。

第一目　執行機關

市之執行機關爲市政府，綜理全市行政事務，市政府有市長及各局科，且有市政會議爲執行輔助機關。

一　市長　市政府之最高長官爲市長，依特別市組織法，市長爲簡任職，由國民政府任命；依同年市組織法，市長爲薦任職，由省政府呈請國民政府任命，十九年市組織法規定，院轄市市長簡任，省轄市市長簡任或薦任。市長人選無特殊資格上之限制，任期亦無規定（七）。

市長之職權，要而言之，不外綜理全市一切行政及指揮監督所屬職員，但分言之，市長職權有如下述：

就其行政性質之職權言之，市長對外爲市政府之代表；市於不抵觸法令範圍內，得發布市令制定市單行規則，而以市長名義公布之；市長有任免權，市政府職官中，有可由市長選行委任者，有須由市長呈請上級機關任命者，十七年特別市及市組織法規定，局長秘書長及參事由市長呈請上級機關任命。十九年市組織法對此雖無明文規定，而實際上如舊。就事實言，市長所推薦之人，上級機關大抵照委，但得發交主管各機關審議（八），行政院並有行政院直屬各市局長人選審查辦法（九），對於社會、公安、工務、財政、公用、港務、教育各局局長人選，分別發交有關部會審查，市長有裁決權：即在市政會議中，可否同數時，市長以主席之資格可以裁決（一〇）；此外，市長指揮及監督各局應辦事務及審核各種建議事項等。

就其對於立法機關之職權言之，市長有提案權，得提議案與市參議會，（一一）且在扶植自治時期，市參議會應提前討論市長提案；有對抗之權，市長認市參議會之決議案不當時，可以提出覆議，如參議員三分二以上仍執前議而市長仍認爲不當時，則提交市公民複決（一二），但在扶植自治時期，提交市公民複決之規定改爲請上級機關核定，此外，市長得請求召集市參議會臨時會議。

二　局與科　市政府之下設局或科，分掌各項事務。依特別市組織法，特別市政府設財政、土地、社會、

工務、公安、衛生及教育七局，但因特殊情勢得設港務局，專理市河道港務及船政管理事項；及設公用局，專理市交通電氣電話自來水煤氣及其他公用事業之經營取締事項。十七年市組織法中之市，以範圍較小，政務較輕，故市政府僅設財政、土地、社會、工務、公安五局；於必要時，得增設衛生、教育、港務等局，在未設衛生事項由公安局兼掌；在未設教育局之市，所有教育事項由社會局兼掌；在未設港務局之市，所有港務事項由工務局兼掌。

十九年市組織法設局如下：

一、社會局：掌理市職務中之第一款至第十款事項；

二、公安局：（一三）掌理市職務中之第十一款至第十四款事項；

三、財政局：掌理市職務中之第十五款至第十八款事項；

四、工務局：掌理市職務中之第十九款至第二十二款事項；

市政府於必要時，經上級機關之核准，得分別增設左列各局：

一、教育局：掌理市職務中之第十款事項；

二、衛生局：掌理市職務中之第十三及十四款事項；

三、土地局：（一四）掌理市職務中之第十八款事項；

四、公用局：掌理市職務中之第七款及第十七款事項。

依特別市組織法，首都市內公安事項，由國民政府另以法令定其管轄。依首都警察廳組織法（民十八年十二月二十二日公布）（一五），首都警察廳直隸於內政部，受該部之指揮監督，掌理首都公安事務，對於首都特別市市政府協商施行之。十九年市組織法規定，首都及省府所在地之市，均不設警察局，公安事項分別由首都警察廳及省會警察廳掌管（一六）。

據現時各市實際組織言，院轄市設局最多者有上海市之七局，省轄市設局最多者有成都市之六局。市組織

法規定，市政府於必要時經上級機關之核准，得增設若干局，上級機關有時為嚴格之審查，如上海特別市政府於十七年十一月，請設立港務局，由國民政府發交行政院，政院交五部會同審查，審查結果，認為該局職權與中央職權有所牴觸，不應成立，經過若干曲折，始由國民政府批准（一七）。

現行市組織法規定，隸屬於省政府之市，應設各局如有縮小範圍之必要時，得改為科，但公安局除外。二十二年立法院訂修正市組織法草案，省轄市除公安局外，以改科為原則，該草案未公布施行，但省轄市之以科代局者比比皆是。以前係以各局之名稱名科（如社會科及教育科等），二十三年七月二十八日，行政院公布擬訂市政府組織規則大綱，規定應設各局如均改科者即以數字名科，實際情形則不一律，漢口市政府以數字名科，杭州汕頭等市政府則仍沿用以局名名科。

各市政府之設局者，局之下大抵設科，科以數字名之，科之下再設股或課（一八）。依十七年組織法，特別市局長為薦任或簡任職，由特別市市長呈請國民政府任命；普通之市，市長准受薦任待遇，由省政府呈請國民政府任命；現行市組織法規定，院轄市之局長為簡任或薦任，省轄市之局長或科長為薦任或委任。局長職權為綜理全局事務，監督所屬職員。

市政府除局之外，尚有秘書處，職在掌理文牘庶務及其他不屬於各局科掌理之事項，秘書處設秘書長一人；有參事，職在掌理市單行規則或命令之纂擬審查事項。十七年組織法，關於秘書長及參事之任命及待遇之規定，與局長同；依現行市組織法，市長簡任之市設秘書長一人，簡任或薦任；市長薦任之市設秘書一人，薦任或委任。參事額規定為二人，簡任或薦任。

依擬訂市政府組織規則大綱，秘書處無須分科，但實際上各市政府秘書處多分科，而市長薦任之市亦多設秘書長。

局科長，秘書長及參事均無任期，事實上大抵與市長同進退。

三 市政會議 市政府設市政會議為行政輔助機關，十七年組織法規定，市政會議由市長、秘書長、參事

及各局局長組織之，凡設有參議會之市，由參議會選舉代表四人加入市政會議，任期二年，每年改選半數，代表不以議會議員爲限；現行市組織法改爲市政會議由市長、參事、局長或科長組織之，市參議會成立後，得由市參議員互選代表三人至五人出席市政會議，市政府秘書長或秘書改爲應行列席。事實上，各市多未成立市參議會，故市政會議亦未有市參議員參加。

市政會議會期，依市組織法規定，每月至少舉行一次，並得召集臨時會議，實則各市每週舉行一次。會議時由市長爲主席。市政會議雖採合議之形式，議案以多數取決，但市長究可以有高度之支配權，蓋因可否同數之時，主席有裁決之權；議案須先送交市長核定，始能列入日程，主席認爲應交審查或複議之案，即指定會員審查或複議；最後，須知局長與參事均爲由市長推薦之人而與市長同進退。

依十九年市組織法，應經市政會議議決之事項如下：

一、關於秘書處及各局或各科辦事細則事項；
二、關於市單行規則事項；
三、關於市預算決算事項；
四、關於整理市財政收入及募集市公債事項；
五、關於經營市公產及公營業事項；
六、關於市政府各處局或科職權爭議事項；
七、市長交議事項；
八、其他重要事項。

現今市參議會未有成立，市政會議含有半立法性質。

四　附屬機關　市政府之附屬機關，多取委員會之組織，有爲常設者，有爲因特殊問題而臨時設立者，各市情形不同，委員會名類亦至不一，但設立附屬機關，應先呈請上級機關核准（一九）。

十七年與十九年市組織法，均規定設立市參議會，爲市之立法機關。十七年與十九年市組織法，關於市參議會之規定固不盡同，而自二十三年二月中央政治會議通過改進地方自治原則後，參議會之地位又爲之大變。十七年特別市組織法規定，參議會得於特別市成立一年後，由國民政府斟酌市政設施情形核准設立；同年市組織法規定，參議會得於市成立一年後，由省政府斟酌市政設施情形，呈請國民政府核准設立（二〇）。由此可知，參議會之設立固非急務。參議會由市民代表組成之，但在十七年兩組織法存在期間，市參議員選舉法未有公布，市參議會亦未成立。

惟在兩市組織法公布後，關於設置參議會一點，當時曾引起上海特別市黨務指導委員會之非難，認爲此制於黨政關初無根據，呈請中央執行委員會轉函國民政府迅予取消，俾免侵越黨權。中央執行委員會函由中央政治會議提經第百四十九次會議決議，交付審查，結果認爲特別市及縣市參議會制度應予推行，其理由如次：

（一）依照建國大綱，在訓政時期，人民應受「四權之訓練」。蓋四權之制，非一般民衆已有相當之政治訓練，決難運用得當。特別市、市及縣之設置參議會，即所以謀人民了解四權之運用，練習四權之行使。依特別市及市組織法之規定，參議會雖有參預地方立法之權，然亦限於「審議」各種地方單行法規及預算決算，而不與以執行之權。即其彈劾官權，亦限於呈請上級政府核行而止，而不能自行罷免，凡此種種俱含訓練意義，與建國大綱之所定蓋屬一致。

（二）上海特別市黨務指導委員會之非難參議會制，係認參議會爲侵奪地方黨部職權之機關，但依中央執行委員會第五次全體大會決議，「各級黨部對於同級政府之舉措有認爲不合時，得報告上級黨部，由上級黨部請政府依法查辦，」是則各級地方黨部不能直接參預地方政府之行政或立法，至爲明顯，侵權之說自不能成立。

中央政治會議依審查意見，決議特別市及縣市參議會制度應准予推行。上海特別市黨務指導委員會再呈中

央請轉函政治會議將此案提出復議。政治會議函送立法院，由院交付法制委員會審查。結果，與上述請願意見相同，其理除由上述者外，尚有四項：

（一）特別市及縣市各組織法，經中央政治會議議決，國民政府公布，即成為現行有效之法律，在未經依照合法程序廢止或修正以前，當然依法推行。

（二）據特別市組織法第二十二條第二項，及市組織法第二十五條第二項，縣組織法第二十八條之規定，均在特別市縣市政府成立一年以後，由國民政府核准，或省政府斟酌情形，呈請核准始行設立，頗有伸縮餘地。各特別市及市縣黨部果認為有特別情形亟予設置，儘可呈請中央黨部轉交國民政府核辦。

（三）對於參議會議員之選舉，選舉人選宣誓擁從三民主義，始有選舉權。被選舉人之資格，亦宜嚴定其消極之限制，俾土豪劣紳及反動份子無從施其運動，以資獲選，則上海特別市黨務指導委員會所慮者，自可免除。

（四）特別市及縣市參議會設立之程序，既須呈請國民政府核准，必能詳審周密，不致侵害黨權。查與建國大綱及對內政策所規定施行自治之意義既不相背，又可作為完成自治之過渡辦法，實無庸過慮。

此項審查意見，經立法院於十八年一月十二日院議通過，並函由中央政治會議提經第百七十四次會議決議，縣市參議會制予推行，交立法院於修訂縣市組織法時決定。同年一月十九日立法院第七次會議中，有委員提議制定特別市、縣、市參議會組織法及參議員選舉法，至同年二月十六日，立法院第十三次會議議決，付自治自起草委員會會同原議案人起草。

十九年一月，南京特別市第十區黨部第七區分部請中央轉國府核准設立南京特別市參議會，以宣民意。經中央執行委員會函送中央政治會議轉交內政部審議，內政部認為可行。至關於選舉法，中政會於第二百十五次會議議決，由法定團體選舉十六人，圈定八人，轉立法院，於起草時遵照辦理。二十一年四月，內政部擬具市參議會組織法及市參議會議員選舉法，提經行政院會議通過，分別轉送立法院及中央政治會議查核查議。惟關

於市參議會議員之產生及任期問題，內政部草案與市組織法有所抵觸，中政會乃於第三百十六次會議議決：（一）市參議會議員應由全市公民選舉，政府不必指派 （二）市參議會議員任期應規定為一年。

立法院自治法起草委員會即根據內政部草案，參照中央政治會議所定原則，訂成市參議會組織法及市參議員選舉法，經第百九十四次院會議決，並由國民政府於二十一年八月十日公布，並明令定於二十二年三月十二日施行，而既時市組織法已經重訂（二一）。

十九年市組織法規定：設市參議會，由公民選舉之，參議會於區長民選時設立。迨市參議會成立，區長民選區以下各級自治組織完成以後，非能一蹴而至。國民黨第四屆二中全會於二十一年三月在洛陽開會，會議於當時民氣，會議決從速籌設各級民意機關。其後，內政部公布市參議會籌設程序，規定全國各市自二十一年起月起，限期三個月內，將全市人口調查完竣，並完成區以下各級（坊閭鄰）自治組織。市參議會於各該市人口調查完竣及各級自治組織完成後兩個月內即行成立。依此，則市參議會固應於二十一年內成立，而事實上，市參議會組織法及市參議員選舉法至二十二年三月始告施行，市參議會議事細則遲至二十二年七月六日始由內政部公布，論各市之依法設有市參議會者只有北平。

本章謹案，中央政治會議於二十三年二月二十一日通過改進地方自治原則，（行政院於同年三月十七日通行遵辦）。將地方自治之進行分為扶植自治時期，自治開始時期，及自治完成時期以視內政部公布之市參議會籌設程序，不難令人有捉襟見肘之感。依改進地方自治原則，（一）扶植自治時期：市長依法由政府任命，設市參議會，由市長聘任一部份專家為議員；鄉鎮村長等由各鄉鎮村人民選舉三人，由縣市長擇一委任。（二）自治開始時期：市長依法由政府任命，市議會由人民選舉，鄉鎮村長等由人民選舉。（三）自治完成時期：市長市議員及鄉鎮村長等概行民選，人民開始實行罷免創制複決各權。

依修正改進地方自治原則之解釋（二二）（二十三年五月內政部咨各省府），所稱扶植自治時期即實行訓政之時期，政府須運用其行政權由上而下，完成訓政時期初步之工作，如辦理戶口調查，公民登記，訓練民

乘，成立鄉鎮村及市參議會自治總權等。

凡市之下級組織已經完成、而訓政之初步工作並經辦到者，即入於自治開始時期，即實行民治時期。「在此時期，人民之智識能力尚屬幼稚，政府仍須實施行政監督權，以期完成訓政；故在此期內，人民雖有選舉市參議員及選舉鄉村長之權，而議員及鄉村長等免職及違法失職處分之權，仍歸政府依法辦理。」此時期成立市議會（不稱市參議會。）

改進地方自治原則所稱自治完成期，即憲政開始之時期，訓政時期應有之工作業告完成，故政府實行歸政於民。

原頒市參議會組織法之一部份，至此已成爲具文。二十三年八月一日，行政院更公佈扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，該辦法係根據改進地方自治原則及修正改進地方自治原則要點之解釋而定者，規定扶植自治時期市參議員名額及職權；同時行政院又公布直屬市參議會議會暫行監督辦法，明定內政部爲直屬參議會之直接監督機關。

以上所述，爲關於市參議會之立法之變遷，可知自二十三年改進地方自治原則實施後，市參議會之地位與前截然不同。但事實上，二十三年以後，市之設市參議會者無幾，即有之，亦與中央規制未盡同，如汕頭市參議會，則係根據西南政務會公佈之市地方自治條例。至在二十三年以前依市參議會組織法而設市參議會者，只有北平市，旋亦奉令停辦。若漢口市及上海市之臨時市參議會，議員全由聘任，係爲過渡之諮詢機關，已不合於市參議會組織法，亦非依扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，又當別論。

以下將就市參議會之產生，組織和職權加以敘述。

一　市參議員　依十七年兩市組織法及十九年市組織法，參議員由選舉產生之。十七年兩法未規定市公民之資格，十九年市組織法則有規定：

中華民國人民無論男女，在市區域內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記

後，爲各該市之公民。市公民有出席區（二三）民大會，坊民大會及行使選舉、罷免、創制、複決之權。凡有下列情事之一者，不得有公民權：（一）有反革命行爲經判決確定者，（二）貪官汚吏土豪劣紳經判決確定者，（三）褫奪公權尚未復權者，（四）禁治產者，及（五）吸用鴉片或其代用品者，此種公民之資格規定，顯已表示進步：第一，男女均有公民權；第二，年齡限制減至二十歲；第三，不設財產上或納稅上之限制；但宣誓亦可認爲係教育資格之限制，因宣誓須親自簽名於誓詞，並朗誦誓詞，非受過相當教育之人固莫能爲也。

至於被選舉資格，依市參議員選舉法，凡有選舉權之公民，年滿二十五歲，具有下列資格之一者，得被選爲市參議員：

一、曾在初級中學以上學校畢業者，

二、經自治訓練及格領有證書者，

三、曾任職業團體職員一年以上者，

四、曾辦地方公益事務著有成績者。

凡爲（一）褫奪公權者，（二）禁治產者，或（三）吸用鴉片或其代用品者，均不得有選舉權及被選舉權；凡（一）現任本市區內之公務員，（二）現役軍人或警察，停止其選舉權及被選舉權；凡（一）現任小學校教員，（二）現在學校之肄業生，及（三）僧道及其他宗教師，停止其被選舉權。

市參議員之選舉事務，由市選舉委員會辦理，以原有自治區爲選舉區，依人口比例而計定每區應選之市參議員名額。選舉委員會以市長爲委員長，以各區區長爲委員。在隸屬於行政院之市，以內政部長爲選舉監督：在隸屬於省政府之市，以民政廳長爲選舉監督。選舉應於星期日或例假日行之，以便市公民參加選舉。

但在扶植自治時期，市參議員除民選者外，尚得由市長聘任一部份專家爲議員，民選部份參議員之選舉，依市參議員選舉法辦理；聘任議員之資格，以具有下列之一者爲合格：（一）對自治制度有研究者，（二）辦理地方自治有經驗者，及（三）從事地方公益及生產事業著有成績，且對地　自治有深切之了解者。聘任議員

名額，不得超過規定議員全額之半數。

依十七年兩市組織法，市參議員任期爲二年，每年改選半數；十九年市組織法改市參議員任期爲三年，每年改選三分之一；但依市參議會組織法，任期又改爲一年（二四）。

市參議員爲無給職，不能兼任行政機關職員，對於市政府不得保薦人員或有何請託情事。

二　市參議會之組織及會議　依市參議會組織法，市參議員按人口二十萬之市爲十五名，其逾二十萬者，每人口五萬增加一名，未定有最高之限額。扶植自治時期縣市參議會暫行組織法規定，參議會因審查提案之便利，得分爲法制、社會、教育、建設、財政、衛生、地政等組。

市參議會互選議長副議長各一人，掌理日常事務並指揮監督會內各職員。參議會設書記長一人，書記一人至三人，並得酌用僱員。

市參議會開會由議長副議長召集，但在議長副議長未選定前，由市長召集。依十九年市組織法，市參議會每年開常會兩次，但經市參議員五分一之請求，或議長認爲必要時，應召集臨時會，依扶植自治時期縣市參議會暫行組織法，市參議會常會會期不得逾三星期，臨時會會期不得逾二星期。定期開會時，並應函由市政府轉報上級監督機關備案。

市參議會議事日程中討論事項之次序，以奉行中央法令而須經會議之事項爲第一位，市長交議事項爲第二位（二五）、市參議員提議爲第三位，市公民行使創制權提交議事項爲第四位，臨時動議爲第五位，但必要時亦得依法變更議事日程之順序（二六）。議案須用書面提出（如爲口頭臨時提案，則須有除提議人外出席議員四人之連署），列入議事日程：大會討論時如認爲須交付審查者，則交委員會審查之，審查委員會只能附加意見而不能取消原議案；議案在未討論終結之前，原提案人得聲請撤回，原提案人及出席列席人亦得提出修正；議案之表決有兩種方法，一爲無記名投票，一爲以起立表示贊同，但後者只行於不重要之議案，表決結果由議長函送市長咨內政部備案。

市參議會開會時，得請市長局長或科長列席會議爲報告及說明。

三 市參議會之職權 依十七年兩市組織法，市參議會之職權，計有審議、建議、要求復決及要求罷免市長等項，而無議決之權。應經市政會議議決之事項，於其議決前，應交市參議會審議；關於市政興革事項，得提出建議案於市長；參議會得依全體議員半數以上之同意，將該會通過之議案請求市長交付市民復決，此項請求如被市長拒絕，參議會得請求國民政府（於普通之市，則爲省政府）裁決之；參議會認爲市長違法失職時，得依全體議員三分二以上之同意，向國民政府（於普通之市，則爲向省政府、國民政府）請求罷免。

十九年市組織法規定，關於市政興革事項，市政府得交議於市參議會，市參議會亦得建議於市政府。至其詳細職權，則由市參議會組織法予以規定。計該會有議決左列事項之權：

一、關於籌備區長民選及完成市自治事項，

二、關於市單行規則事項，

三、關於市預算決算事項，

四、關於整理市財政收入，募集市公債及其他增加市民負擔事項，

五、關於經營市公有財產及公有營業事項，

六、關於市民生計及救濟事項，

七、關於促進市教育及其他文化事項，

八、市公民行使創制權提交審議事項，

九、市長交議事項，

十、其他應興應革事項。

由上可知，市參議會固享有立法權及財政權，但其監督權則微乎其微，十七年兩市組織法所賦予之請求罷免市長權，已不復存在。

四　市參議會與市長之關係　依市參議會組織法，（一）市參議會決議案咨送市長分別施行，如市長延不執行或執行不當時，市參議會得呈請該管上級機關核定之。即直隸於行政院之市，由行政院核定；隸屬於省政府之市，由省政府核定。（二）市長認為市參議會之決議案不當時，應即送交覆議，如參議員三分二以上仍執前議而市長仍認為不當時，應即提付市公民依法複決。但在扶植自治時期，提付市公民依法複決，改為「呈請該管上級機關核定」。同樣，市公民對於市參議員之罷免權，對於市參議會之創制權，在扶植自治時期亦不實施。

第三目　市之下級組織

十七年兩市組織法，對於市之下級組織，未有規定，十九年市組織法明定市劃分為區坊閭鄰，實施自治，茲述如下：

一　區　市之第二級組織為區，區設區民大會，區公所，區民代表會及區監察委員。區民大會，由本區之市公民出席，行使選舉、罷免、創制、複決四權。區長，各該區市議議員及區民代表大會之代表，均由區民大會選舉之。區長違法失職時，由區民大會罷免之。區民大會每年舉行一次，由區長召集，如有特別事件，得召集臨時大會。但如區民擬召臨時大會以罷免區長時，區長或不免延不召集，因此復規定臨時大會，關於罷免區長迴避之事件，應由區民代表會之主席召集之，區公所置區長一人，區公所辦理事項如下：

（一）區民大會決定應辦事項，

（二）區長代表會議決交辦事項，

（三）區預算決算編置事項，

（四）區財政收支及公款公產公營業管理事項，

（五）市政府委託辦理事項，

（六）其他法令所定應辦事項。

區為辦理以上事項，應有收入，計為：（一）區公款及公產之孳息，（二）區公營業之純利，（三）依法賦與之自治款項，（四）市補助金，（五）其他經區民代表會議決之收入。

區長由區民大會選舉，違法失職時亦由區民大會罷免。區長任期一年，得再被選。但依市組織法第四十九條，在區長民選前，隸屬於行政院之市區長，由市長薦由內政部委任；隸屬於省政府之市區長，由省政府委任。委任區長違法失職時，其罷免有兩方法：

（一）由市政府諮原委任機關罷免之；

（二）市政府不呈請罷免時，得由各該區過半數坊長聯名具呈市政府及原委任機關，陳述必須罷免之由。

委任區長應於一年內召集坊民大會，成立坊公所，區內坊公所完全成立六個月後，由內政部派員視察情形辦理，核准區長民選。

區長為無給職（二七），但得給辦公費，區公所得用助理員，輔助辦理公所事務，區長候選人及助理員，資格，均有明定。

區於區長民選時，設區民代表會，由區民大會選舉之代表組織之。每坊選舉代表二人，每年改選二分之一。代表違法失職時，由各坊罷免之（二八）。區民代表會設主席一人，由各代表互選，區民代表會之職權如下：

（一）審核區預算決算，

（二）審議市政府或區公所交議事項，

（三）審議所屬坊公所提議事項，

（四）審議代表提議事項，

（五）其他應行審議事項。

區民代表會會議由主席召集，每三個月開常會一次，如區長或主席認為必要，或有代表三分一以上之請求時，須召集臨時會。

區設區監察委員二人，於區民代表會閉會時行使監察之職。區監察委員由區民代表會於每年第一次開會時選舉，如監察委員違法時，由區民代表會罷免之。區監委遇有下述情事，應通知區民代表會主席召集區民大會，以討論應付辦法：

（一）區公所財政之收入，有與預算不符或其他情弊；

（二）區公所對於區民大會或區民大會之議決案，執行不力；

（三）區長或區助理員有違法失職情事。

二　坊　坊設坊民大會，坊公所及坊監察委員會。坊民大會職權如下：（一）選舉及罷免坊長及其他職員，（二）議決坊單行規程，（三）議決坊預算決算，（四）議決坊公所交議事項，及（五）議決所屬各閭鄰或公民提議事項。

坊民大會由坊長召集（但臨時大會，關於坊長應迴避之事件，由坊監察委員會召集；關於監察委員應迴避之事件，坊長延不召集者，由該坊過半數之閭長聯名召集），每年開會二次，但得召臨時會。坊民大會以坊長為主席，但關於坊長應迴避之事件，由出席坊民推定主席。

坊公所置坊長一人，坊長候選人之資格亦有規定，坊長任期一年，得再被選，坊公所應辦事務如下：

（一）坊民大會議决交辦之事，

（二）坊預算決算編製事項，

（三）坊財政收支及公款公產公營業管理事項，

（四）市政府或區公所委託辦理事項，

（五）其他依法令所定應辦事項，如主持人民宣誓登記等。

此外，坊公所應附設調解委員會，以辦理民事調解及依法得撤回告訴之刑事調解事項。調解委員由坊民大會就本坊公民中選舉之，調解委員違法失職時，坊監察委員會得先請坊公所停止其職務，再提交坊民大會罷免之。坊公所負有教育上的任務，應設（一）小學及國民補習班，及（二）國民訓練講堂。坊公所應使達學齡之男女均受小學教育，十二歲以上之失學男女，在四年以內，均受國民補習班或國民訓練講堂一年半之教育。

坊監察委員會由坊民大會選舉坊監察委員三人或五人組織之，監察委員違法失職時，由坊民大會罷免之。監委之職權為：（一）監察坊財政，如坊財政之收支及事務之執行有不正當時，監委得隨時呈請區公所糾正之；（二）糾舉坊長及其他職員違法失職情事，得自行召集坊民大會以處理之。監委為無給職，任期一年，得再被選。

三　閭鄰　市劃分為區坊閭鄰，鄰以五戶，閭以五鄰，坊以二十閭，區以十坊為限。閭增至超過三十五戶，減至不滿十五戶，或鄰增至超過七戶，減至不滿三戶時，應由坊公所每年閭長或鄰長任滿一個月前改編之。

閭鄰各級居民會議，閭鄰居民無論男女，在市區內居住六個月以上，或有住所達一年以上，年滿二十歲者（有反革命行為經判決確定者，貪官污吏土豪劣紳經判決確定者，褫奪公權尚未復權者，禁治產者及吸用鴉片其代用品者除外），均有出席資格。閭有閭長一人，承坊長之命辦理自治事務；鄰有鄰長一人，承閭長之命辦理自治事務；閭長鄰長分別由閭鄰居民會議選舉之，任期均為一年，得再被選。

閭鄰居民會議，分別由閭長或鄰長為主席，但關於閭長或鄰長應迴避之事件，其主席由出席居民推定。居民會議，分別由閭長鄰長召集，如有十五戶以上之要求，閭長應召集本閭居民會議下有三戶以上之要求，鄰長應召集本鄰居民會議。閭長不能召集居民會議時，由坊長召集；鄰長不能召集會議時，由閭長召集。鄰以召集入為主席。

閭鄰事簡，故未規定財政收入，如有需用經費之必要時，由閭鄰居民會議決定籌集之。

閭長違法失職，由本閭居民三分一之糾舉，經居民會議過半數之同意即應罷免；鄰長違法失職，由本鄰居民三分一之糾舉，經居民會議過半數之同意，即應罷免。

依市組織法附則規定，市政府於該法施行後三個月內應即劃分區坊閭鄰，委任區長之機關接到前項呈報後，均應於一個月內委任各該市之區長，各市區長就職後，應於三個月內分坊辦理人民宣誓戶口調查及人事登記；內政部於各市區長民選一年後，應考核其戶口土地警衛道路，及人民使用四權情形，合於建國大綱第八條之規定者，准其成為自治市。若據條文以觀，市自治似有短期觀成之概，而事實上固不然，各市或未畫區坊閭鄰，或已畫而未行。且依二十三年五月內政部發表之修正改進地方自治原則要點之解釋，自後區公所得酌量保留或改組，以為輔佐市政府之辦事機關，但不為自治團體；至坊公所，則一律取消。市之下級組織，由區以下改編保甲，不編坊閭鄰。

第二節　市組織法之修訂進行

十九年市組織法在已往各種市制中，雖比較上可稱為法良意美者，但施行之後，窒礙及未行之處頗多，以是有修改之議，立法院曾經通過修正市組織法草案（二九），該草案畫市為區坊二級，凡為省政府在地均設市。

一　內政部之提議　內政部方面，鑒於市組織法中之設市條件難盡適用，有設置市政局以為補救之必要，於二十一年九月擬訂市政局組織條例。「凡人口未滿二十萬，不能照市組織法設市之地方，而為省政府所在地者，或工商業特殊發達地方，所收營業稅牌照費土地稅，每年合計占該地總收入百分之二以上者，原設有特殊管理機關而有改設之需要者，得暫設市政局」，受省政府暨民政廳之監督指揮，設局長一人，准以薦任待遇。市政局得設置董事會，以輔助地方行政（三〇）。此案於是年十月間經行政院　六八次會議議決「修正通過」。送中央政治會議」，行政院將原案咨送立法院，經法制委員會及自治法起草委員會會同審查，認為「原案所

擬意見不無可採，經於修正市組織法第二條內儘量容納，市政局之組織已無必要」，（三一）設市政局之議案寢。

二　各省市之意見　立法院有修正市組織法之擬議後，內政部曾分電各省市政府徵詢對修正之意見，至二十二年一月底止，各省市政府陸續咨覆內部，茲舉各省市政府之重要意見綜述如下：

（一）為關於公安局之隸屬問題　南京市、杭州市、成都市、山西省府所提出之意見大致相同，均認為公安局不隸於市政府，在施政上諸多不便，杭州市之咨覆尤慨乎言之，謂「中國自市組織法修改以後，省政府所在地之市均不設公安局，杭州市政府經數年之體察，頗感覺重大之困難，雖有事可託省會公安局，但行政最貴系統，以下級政府之事，委託於上級政府任命之機關，其不能如指臂之相聯者，自屬意中之事，」所言誠不無理由。

（二）為關於市區之劃分問題　原市組織法將市劃分為區坊閭鄰，均各冠以第一第二等次序，南京市政府建議，改為市劃分為區，冠以第一第二等次序，謂因區劃層次愈多，所需經費愈大。

（三）為關於市府各局之職掌問題　青島市提出之意見，為事實便利計，應於各局掌理事項規定中增設一項，准由市政府遇必要時將各局職掌酌予變更，但仍須呈請上級機關核准。

（四）為關於設市條件問題　查原市組織法規定，隸屬於省府之市，須有人口在三十萬以上或人口在二十萬以上而其所收營業稅牌照費土地稅每年合計占該地總收入二分之一以上者，山西省府建議，省會地方雖不具有此兩條件，亦得由省政府斟酌情形准其設市。綜之，南京市政府則提議加強設市條件，如將設特別市之人口條件，改為「人口在一百五十萬以上者」及廢除「在政治上經濟上有特殊情形」之條件（三二）。

二十一年十二月第二次全國內政會議，關於市組織之提案，亦不一而足，計有河北省民政廳「提議請修改市組織法案」，浙江民政廳提「建議修正市組織法增加鄉之組織以期適合實際案」等（三三），就中河北省民政廳之提案，認原市組織法中設市之人口限額過高，主張增加下級市之種類，設（子）一等市直隸於行政院，

(丑)二等市直隸於省政府，一二等市一如原法之規定；(寅)三等市直隸於省，凡各地方人口逾過四萬，經省政府查勘認爲地方重要時，得設置之，其市長應任，市府設科不設局；(卯)四等市直隸於縣，各縣城鎮人口超過壹千戶者得設置之，其市長比照區長，辦公處所稱市公所，其規模如區公所。

三　市自治法草案　市組織法已亟待修改(三四)，而立法院原有之修正市組織法草案又未公佈，該院乃另擬市自治法，以爲市組織法之代替，經於二十四年一月將市自治及其施行法呈報國府，旋以中央政治委員會通過地方自治指導原則，國府發交立法院再行審議，該院乃依據該原則及二十五年五月五日憲法草案，再行修正市自治法草案。

憲草中，由第一百十一條至一百十五條，爲關於市制之規定。依此，市固取得自治地位；市長由市民大會選舉，任期三年，連選得連任，院長候選人以經中央考試或銓定合格者爲限；市之立法機關稱爲市議會，由市民大會選舉；市議會之組織職權，市議員之選舉罷免，市政府之組織及市長之選舉罷免，則由法律定之。

修正後之市自治法草案(三五)，係以憲草爲骨幹，該法至今尚未公佈，茲略論其中要點；

一　市公民　中華民國人民無論男女，在市區內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後爲市公民。市公民有出席市民大會，本區區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。市民大會每年一次，但得召集臨時大會。

二　市組織　市議會由市民大會選舉之議員組織之，每年改選三分之一，連選得連任，市議會有議決審計建議及質問之權；市長由市民大會選舉，市長違法或失職時，亦由市民大會罷免。

市議會議決案件咨送市長執行，市長得交覆議，如出席議員三分二以上仍執前議，市長應即執行；如延不執行，市議會得召集市民大會對於市長爲罷免與否之決定；市民大會如否決該罷免案時，市議會應即全體改選。此種規定，用意在防止議會之故意與市長爲難，與內閣可解散國會訴諸選民，如政府黨選舉失敗時，內閣必須辭職之制度，用相反而意相同。

市劃分爲區，區有區民大會、區公所、區長副區長及區監察委員。區以下不分坊閭鄰，改編保甲。

上述市自治法陳義固高，但市自治法施行法則有過渡之規定；市自治辦有成績，經該管上級機關核定者，得成立市議會並選舉市長。在未能成立市議會之市，暫設市參議會，其組織及選舉，仍依市參議會組織法及市參議員選舉法（三六），換言之，此時仍在扶植自治時期。故縱令市自治法即行頒佈，而市之自治仍未可期。

第三節　三十二年市組織法

十七年與十九年市組織法及其後之進行修訂，已如上述。縣各級組織綱要頒佈以後，修改市組織法之議頗盛。三十年十月第三次全國內政會議時關於市組織之提案，計有內政部提之「改訂市組織法以利市自治之推行案」，重慶市市長提之「擬請中央從速制頒市自治組織法規及各項有關重要法規俾資依據而完成市自治案」成都市市長提「省轄各市組織應歸劃一以利政令推行案」等。經大會合併討論，議決採用內政部提案所定之原則，並請內政部迅速依照立法程序轉請核定施行。依據內政部所定之原則，計分四項：（一）認爲過去設市標準之人口數量限制太高，應與改定、（二）確定市爲一級制，但區域較大之市，仍可酌爲分區，但僅爲市政府輔作機關之性質；（三）市政府之組織，應爲分類之規定；（四）市區不編保甲。

三十二年五月十九日國民政府頒佈新的市組織法（三七）茲分項說明於次。

第一項　市之地位

一　市之成立要件　市分院轄市與省轄市兩種。其成立要件亦因之兩異。凡人民聚居地方具有（一）首都（二）人口在百萬以上（三）在政治經濟文化上有特殊情形等條件之一者設市，受行政院之指揮監督，即爲院轄市。凡人民聚居地方具有（一）省會（二）人口在二十萬以上，（三）在政治經濟文化地位重要其人口在十萬以上等條件之一者得設市，受省政府之指揮監督，即省轄市。（三八）市之設置與廢止，及市區之劃定或變

（丑）二等市直隸於省政府，二等市一如原法之規定；（寅）三等市直隸於省，凡各地方人口逾四萬之縣省政府查勘認為地方重要時，得設置之，其市長薦任，市府設科不設局；（卯）四等市直隸於縣，各縣城鎮人口超過[illegible]千戶者得設置之，其市長比照區長，辦公處所稱市公所，其規模如區公所。

三　市自治法草案　市組織法已亟待修改（三四），而立法院原有之修正市組織法草案又未公佈，該院乃另擬市自治法，以為市組織法之代替，經於二十四年一月將市自治及其施行法呈報國府，旋以中央政治委員會通過地方自治指導原則，國府發交立法院再行審議，該院乃依據該原則及二十五年五月五日憲法草案，再行修正市自治法草案。

憲草中，由第一百十一條至一百十五條，為關於市制之規定。依此，市固取得自治地位；市長由市民大會選舉，任期三年，連選得連任，院長候選人以經中央考試或銓定合格者為限；市之立法機關稱為市議會，由市民大會選舉；市議會之組織職權，市議員之選舉罷免，市政府之組織及市長之選舉罷免，則由法律定之。

修正後之市自治法草案（三五），係以憲草為骨幹，該法至今尚未公佈，茲略論其中要點；

一　市公民　中華民國人民無論男女，在市區內繼續居住一年以上，或有住所達二年以上，年滿二十歲，經宣誓登記後為市公民。市公民有出席市民大會，本區區民大會及行使選舉罷免創制複決之權。市民大會每年一次，但得召集臨時大會。

二　市組織　市議會由市民大會選舉之議員組織之，每年改選三分之一，連選得連任，市議會有議決審計建議及質問之權；市長由市民大會選舉，市長違法或失職時，亦由市民大會罷免。

市議會議決案件咨送市長執行，市長得交覆議，如出席議員三分二以上仍執前議，市長應即執行；如延不執行，市議會得召集市民大會對於市長為罷免與否之決定；市民大會如否決該罷免案時，市議會應即全體改選。此種規定，用意在防止議會之故意與市長為難，與內閣可解散國會訴諸選民，如政府黨選舉失敗時，內閣必須辭職之制度，用相反而意相同。

府所屬機構辦事章則（三）市政府所屬機構間不能解決之事項（四）市長交議事項及（五）其他有關市政之重要事項，均應經市政會議議決。

第二目　立法機關

市之立法機關爲市參議會，由市公民及依法成立之職業團體選舉市參議員組織之。但由職業團體選舉之參議員，不得超過總額十分之二。設議長副議長由市參議員互選人。至於市參議會之組織職權及選舉方法，另以法律定之。（四〇）

第三目　市之下級組織

市之下級組織爲區、保、甲。茲述之於次。

一　區

（一）區民代表會　區設區民代表會，區民代表由保民大會選舉之。每保二人，任期三年，連選得連任。區民代表違法或失職由保民大會罷免之。置主席一人，由代表互選之。開會時得通知區長保長列席。每三個月開會一次，由主席召集之。必要時得舉行臨時會議。　非有本區區民代表過半數之出席，不得開議；議案之表決，以出席代表過半數之同意行之；可否同數時，取決於主席。

區民代表會之職權有五：（一）審議區規約及區與區相互間之公約；（二）議決區長交議及本區內公民建議事項；（三）選舉或罷免區長副區長；（四）聽取區公所報告及向區公所提出詢問事項；（五）其他有關本區重要興革事項。區民代表議決議案送請區長分別執行，如區長延不執行或執行不當，得請其說明理由，如仍認爲不滿意時，得報請市政府核辦，區長對於區民代表會之決議案，如認爲不當，得附理由送請復議；對於復議結果，如仍認爲不當時，得呈請市政府核辦。

(二)區公所　區設區公所，置區長一人，副區長一人，由區民代表會選舉，受市政府之監督指揮，辦理本區自治事項及執行市政府委辦事項。區長副區長任期二年，連選得連任。區公所並得置助理員及僱員。但在區民代表會未成立之地方，區長副區長由市政府委任。

二　保

(一)保民大會　保設保民大會，由本保每戶推出一人組織之。每二個月開會一次，由保長召集之。必要時得召集臨時會議。開會時以保長主席；保長有事故時，副保長主席。保長副保長俱有事故或與所議事項有利害關係時，由大會推舉一人主席。其開議及表決之法定人數，與區民代表會同。

保民大會之職權有六：(一)審議保甲規約及保與保相互間之公約；(二)議決保長交議暨本保公民建議事項；(三)選舉或罷免保長副保長；(四)選舉或罷免區民代表會代表；(五)聽取保辦公處工作報告及向保辦公處提出其他有關詢問事項；(六)關於本保重要興革事項。保長與保民大會間之送請執行及復議之關係與區民代表會與區長間者同。

(二)保辦公處　保設保辦公處，置保長一人，副保長一人，由保民大會選舉之。受區長之監督指揮，辦理本保自治事項及執行市政府委辦事項，在保民大會未成立之地方，保長副保長由區公所遴定加倍人數，呈市政府請委。

三　甲

(一)甲居民會議　甲長認為必要或有本甲居民十人以上之連署請求時，應舉行甲居民會議，討論議決有關本甲興革事項。

(二)戶長會議與甲長　甲設戶長會議，由本甲各戶長組織之，戶長有事故不能出席時，應派代表一人出席。由甲長召集之，每月開會一次，必要時經甲長或五戶以上之請求，得舉行臨時會議。開會時由甲長主席，甲長有事故或與所議事項有利害關係時，由出席人推舉一人主席。非有本甲戶長過半數之出席，不得開會；議

案之表決，以出席人過半數之同意行之；可否同數，取決於主席。

甲長會議之職權有二：一爲選舉或罷免甲長一爲本甲內應興革事項。其議決案由甲長執行之。

第四節　市臨時參議會

二十七年七月，國民政府頒佈市臨時參議會組織條例。（四一）依組織條例之規定：在抗戰期間，爲集思廣益，促進市政興革起見，特設市臨時參議會。但以行政院直轄各院爲限。茲述其組織職權於次。

一　市臨時參議會之組織

（一）參議員　市臨時參議會參議員定額爲二十五名。（四二）凡中華民國之男子或女子年滿二十五歲曾受中等學校教育（或同等教育）暨（甲）具有各該市之籍貫并曾在各該市之公私機關或團體服務二年以上著有信望者（乙）曾在各該市重要文化或經濟團體服　二年以上著有信望者兩項資格之一者，得爲參議員。但現任官吏除辦理地方自治人員及學校人員外，不得當選。選任之方法由各該市政府及市黨部聯席會議就各該市住民中或各該市區內文化團體或經濟團體人員具有上述（甲）或（乙）項之資格者，提出加倍候選人。此項候選人名單由市政府呈送行政院轉呈國防最高　議（即現任之國防最高委員會，下同）決定之。國防最高會議得於各該市所呈送參議員候選人名單以外選定若干參議員：但仍須具有上述之資格，且其名額不得超過各該市參議員總數十分之一。參議員爲無給職，但開會時應給旅費。任期一年，行政院認爲有必要時得延長之。（四三）

（二）議長副議長　市臨時參議會置議長副議長各一人，由行政院就各該市參議員中遴選提請國防最高會議決定之。

（三）駐會委員會　市臨時參議會休會期間，設置市臨時，參議會駐會委員會，由參議員互選五人組織之。其任務以聽取市政府各種報告及決議案之實施經過爲限。

（四）秘書處　市臨時參議會置秘書處，承議長之命，辦理參議會一切事務，置秘書長一人，由國民政府簡派之；秘書一人至二人，由議長派充之。

二　市臨時參議會之職權

（一）議決權　在抗戰期間，市政府之重要施政方針，於實施前應提交市臨時參議會決議，但在市臨時參議會休會期間，遇有特殊緊急情形，須爲緊急處置時，得呈行政院核准，幷應於市臨時參議會次期集會時，報告於市臨時參議會。

（二）建議權　市臨時參議會對於市政興革，得提出建議案於市政府。

（三）聽取報告及詢問權　市臨時參議會有聽取市政府施政報告之權，參議員於開會時有依議事規則向市政府提出詢問之權。

市政府對於市臨時參議會依上述（一）（二）所通過之議案，如認爲不能執行時，至遲應於市臨時參議會次期集會時，提交得復議。復議時，如經決定出席參議員三分之二贊同原案或對原案予以修正時，市政府對於復議之決議，除呈經行政院核准免予執行者外，應予執行。

三　市臨時參議會之會議　市臨時參議會每六個月開會一次，每次會期爲兩星期，市政府認爲有必要時得延長其會期或召開臨時會。每會時有參議員總額過半數之出席始得開會，有出席者過半數之贊同始得決議。開會時，以議長爲主席。議長因故缺席時，由副議長代理之。市政府市長，秘書長及局長得出席於市臨時參會，但不參加其表決。（四四）

註（一）見內政部第一期民政會議紀要：繆斌提請修正市組織法條文案及吳醒亞提對江蘇民政廳提議修正市組織法條文案之意見。

（二）見十九年三月第十五期立法院公報公牘欄頁一七。

（三）見民十九年七月，內政部咨各省政府各市改組辦法。

（四）內政外交、海軍、財政、實業、教育、交通、鐵道各部組織法第三條。

（五）省政府組織第十條。

（六）行政督察專員公署組織暫行條例（二十五年十月十五日修正）第三條。

（七）二十四年六月，行政院通過京選縣市長條例及實施辦法，規定由行政院就全國各省視有之市，指定一二市為京選缺，京選缺市長候補人之資格有相當之限制，該條例之制定，意在輔助地方之發展，惟未見施行。

（八）特別市組織法第十一條第二項。

（九）二十二年十一月十八日，行政院訓令通行（見內政法規彙編第二輯頁一八六）。

（十）上海南京等市市政會議規則，均有此種規定。

（一一）市參議會組織法第三條。

（一二）市參議會組織法第二十條。

（一三）公安局現改稱為警察局，依市警察局組織暫行規程（二十五年十二月二十六日內政部公布），市警察局直隸於市政府，受市政府之指揮監督，處理全市警察事務。又省會公安局亦改稱省會警察局，直隸於省警務處，不設警務處之區，其省會警察局直隸於民政廳。

（一四）土地局現改名為地政局。（見二十五年二月二十二日國府公布各省市地政施行程序大綱）。

（一五）首都警察廳組織法現改為首都警察廳組織暫行條例，關於協助南京市市政之規定仍舊。（見二十六年三月內政公報頁九二）。

（一六）關於市政府與省會警察局之關係，即市政府對於省會公安事項，是否絕對不加過問？有無監督

指揮之權？及行文應用何種程式？四川省政府曾請內政部解釋，內政部於二十五年五月二十三日咨各省市政府，略謂省會公安局直隸於民政廳，但在合署辦公署份，當然隸屬於省政府，市政府亦爲附屬機關，對於省省會公安局自無監督指揮之權，惟後者對於市政府仍應盡協助之義務；至局市公文應以公函行之。

(一七)行政院公報第一一七期頁二六。

(一八)局之下亦有不分科而逕分股者，如廈門市政府。

(一九)擬訂市政府組織規則辦法大綱第七條。

(二〇)當時所以規定，參議會須於設市一年後，斟酌市政設施情形核准設立者，其理由詳於法制局擬訂特別市組織法草案之說明中，有謂此項機關之設立，不能毫無準備，故本案規定，參議會須於特別市成立至少一年以後，始得由國民政府斟酌市政府設施情形，核准設立。

(二一)關於市參議會組織法起草經過，見謝振民編中華民國立法史(正中書局)頁八五四——八六〇。

(二二)中政會通過改進地方自治原則後，內政部繼擬改進地方自治原則要點之解釋，後又奉行政院令加以修正，而成修正改進地方自治原則要點之解釋，凡二十二條。

(二三)市組織法第六條，居民大會之「居」字，係爲「區」字之誤(見內政法規彙編第二輯頁三二八)。

(二四)立法院於二十二年十月二十七日決議：市參議會組織法與市組織法規定不同之點，暫依市參議會組織法之規定。

(二五)依扶植自治時期縣市參議會暫行組織辦法，市參議會對市長交議案件應提前審議，如延不審議，市長得於本屆會議閉會後呈上級機關核准行之。

(二六)市參議會議事規則(二十二年七月六日內政部公佈)第十及十一條。

(二七)依十九年九月二十日立法院通過之解釋，民選區長為無給職，委任區長之俸給，應由委任機關

決定（見內政法規彙刊第二輯頁二〇八。）

（二八）罷免之機關究爲坊長會議？抑爲坊民大會？依內政部之解釋，應爲坊民大會（見內政法規彙刊第二輯頁三二七。）

（二九）見民二十二年二月第四十六期立法院公報。

（三〇）內政部之建議，見內政年鑑一（二十四年）B頁一二五。

（三一）民二十二年二月第四十六期立法院公報各委員會審查報告欄頁一九。

（三二）關於各省市之意見，見內政年鑑一B頁一二八——一三六。

（三三）第二次全國內政會議報告書頁一一三——一一八。

（三四）市參議會組織法及市參議員選擧法，立法院亦曾於二十四年一月修正，但均未公公佈（見二十四年二月第六十七期立法院公報各委員會審查報告欄頁二〇——三五。）

（三五）見二十五年九月第八十四期立法院公報各委員會審查報告欄頁六二——七三。

（三六）市自治法施行法草案第六條。

（三七）國府渝五七一。

（三八）市組織法規定前者爲「設市」，後者爲「得設市」，其間實有區別。

（三九）依市組織法第二十六條之規定：「市財政依財政收支系統及關係法令之規定。」依現行法令，院轄市財政與省同屬國家財政，省轄市與縣同屬自治財政。

（四〇）此項法律尚未公佈。但目前院轄市已有市臨時參議會組織條例，詳請參看下節。省轄市依（三〇・八・九）縣市參議會組織暫行條例第二十七條及縣參議員選擧條例第三十九條之規定，關於組織及選擧，準用上述之條例，已詳本書第三編第三章第二節，茲不再贅。

（四一）（二七・九・二六）國府渝八七。三十年二月，國防最高委員會第五十五次常務會議議決，

「各省縣參議會行將籌設……行政院卽着手起草省（市）臨時參議會組織條例修正案，於縣組織條例頒行後從速呈會核定。」但尚未見公布。參看（三〇・四・一四）國府渝文字第三四二號訓令，國府渝三五三。

（四二）重慶經國防最高委員會決議增加五人。（三二・一・九）國民政府渝文字第一七號訓令，國府渝五三五。

（四三）原條規定得延長一年，此係（三〇・四・一四）修正者。國府渝三五三。

（四四）依省臨時參議會議事規則第三十六條及省臨時參議會祕書處組織規則第十三條之規定，該兩規則均適用於市臨時參議會。前於說明省臨時參議會時，已依據該兩規則敍述。玆從略。

第四章　各市組織概略

以上已舉述各種市制之變遷，現略述各市組織實況，敍述時以現有組織爲主，對於各市之過去組織，亦略予申述。依現行市組織法，市可分爲直屬於行政院及隸屬於省政府之二種；此外，有未經中央法制規定之市政籌備處及市政委員會，爲籌備設市時之組織；更有特種公安局兼轄市政者。

直隸於行政院之市，現有南京、上海、北平、天津、青島、西安（市政府未成立）及重慶，威海衞行政區直屬於行政院，故亦附述於此；隸屬於省政府之市，有廣州、漢口、杭州、汕頭、濟南、成都、貴陽、長沙、蘭州、廈門、昆明、開封、桂林、衡陽、南昌、韶關及自貢；設市政籌備處者，有包頭、武昌、及連雲；設市政委員會者，原有，九江及鄭州，現九江市政委員會已裁撤。本章將依次敍述。但院轄市除重慶西安外，其餘以及一部份之省轄市，均因戰事關係，市政已陷停頓。益以目前交通關係，地方性之材料，不易搜集，是以所述者或則限於戰前之情形，或則殊形簡略，而有待於他日之增補。末附已裁廢之各市表，以供參考。

第一節　直隸於行政院之市

一　南京市　南京現爲民國首都，在歷史上亦曾數爲國都。清末，南京雖爲新政設施之地，但關於警察自治築路等政，各設官署辦理，未有統一之市政機關。至民十四年韓國鈞任江蘇省長時，始有市政公所之籌備，十五年籌設市政督辦公署，均未實現。至十六年，國民革命軍到達江蘇，以南京爲首都，設南京市，是年四月成立市政廳，六月一日改名爲市政府，並設財政、工務、公安、教育、衞生各局。十六年六月六日，國民政府頒佈南京特別市暫行條例。依條例，南京市稱爲特別市，設市長一人，由中央任命之，任期三年；設財政、工務、

公安、衛生、教育、土地及農工商局，每局有局長一人；市長聘任參事九人至十三人組參事會，為建議及諮詢機關；至十月底增設土地局。此時之市政府組織，計有教育、公安、財政、工務、衛生及土地等局，總務科，及暫設之下關商埠局與浦口商埠管理處。另有市參事會為諮詢與建議機關。十六年八月，市長易人，土地局併入財政局為土地科，衛生局併入公安局設衛生科，總務科則擴大為祕書處。十七年一月成立社會調查處，四月恢復土地局，下關商埠局與浦口商埠管理處則已裁撤，至農工商局則自始未有成立。

十七年七月，國府頒佈特別市組織法，市府於原有祕書處及財政、土地、工務、公安、教育各局外，將社會調查處改組為社會處，並新設衛生處。十八年十一月，公安局改組為首都警察廳，不隸市府。

十九年六月，市組織法頒佈，廢止特別市之名稱，改名為南京市，直隸於行政院（一一）。現行南京市政府之組織至為龐大，計市長一人簡任，參事二人至四人簡任，除祕書處外，設有社會局、財政局、工務局、地政局（原名土地局）及衛生事務所。秘書長及各局局長均為簡任，各處局均分若干科，科長薦任，科之下分股。市政府直屬之機關亦至繁多，舉其要者有十一個區公所，鐵路管理處，公園管理處，市民銀行，清潔總隊及各種委員會，各局之附屬機關亦多。

祕書處設三科，第一科分文書、會計、庶務、外務四股；第二科分審核、統計、編譯三股；第一科分警務、清潔二股。社會局設三科及督學室統計室，第一科分事務、文書二股；第二科分農工商、公益、人事三股；第三科分學校教育、社會教育及研究實驗一股；該局之附屬機關計有：體育委員會、健康教育委員會、救濟院、旗民管理所、度量衡檢定所，糧食管理所、合作事業指導委員會、市立圖書館、實驗民衆教育館、下關辦事處等等。財政局設三科，第一科分總務、編審、收支三股；第二科分稅捐、市產、稽徵三股；第三科分審查、註冊、契照、地畝、測繪五股；局之附屬機關有營業稅徵收處、大小黃洲管理處、八卦洲管理處、下關辦事處等。工務局分二科及一技正室，第一科分總務、審勘、公用三股；第二科分計劃、營造、材料三股，局之附屬機關有自來水管理處及下關辦事處等。

至於土地局之設，變化頗多，十六年市府成立之初，卽有土地局　旋　一度裁撤，不四月又恢復；二十一年四月，因緊縮故，又將該局裁撤，併入財政局第三科；二十一年七月，因舉辦土地登記，復另設土地登記處，後以財政局第三科與登記處職權不同，故將兩者合併，改爲土地處；二十四年七月，以該處工作繁劇，勢須增加人員，故又恢復土地局，下設第一、第二、第三三科。二十五年二月二十二日，國府公佈各省市地政施行程序大綱，規定「市已設立專管地政機關者，應卽改爲市地政局」，故京市土地局於五月改稱地政局，地政局亦設三科，第一科分總務、登記、地畝三股；第二科分審核、調查、地稅三股；第三科分測量股，繪圖股及考工組（二二）。

至南京市政府之自治工作，於二十年七月卽開始舉辦，劃分全市爲二十一區，區設區公所，府內設立自治事務所，綜攬全市自治事宜，每區設區長一人；二十二年三月，歸併自治區爲八區，使與首都警區同其範圍，同時裁撤自治事務所，所有職務改由祕書處彙管；二十三年十月，省市劃界結果，接管新市區，乃增加三個鄉區區公所；二十五年三月，市政府爲積極推進自治工作計，設立自治事務處，處設正副主任各一人（二三）。

市政府設有市政會議，其規定大事依市組織法。

二　上海市　上海華界市政，在民十六年七月以前，並無統一之組織。最初之市政組織，在南京爲清光緒二十一年之馬路工程局，　在閘北爲光緒三十年之市政機關，　在吳淞始於光緒二十四年之籌辦吳淞開埠工程總局，此三種機關，以後名目迭　，十四年五月臨時執政公布淞滬市自治制，至十六年七月上海特別市市政府成立，國民政府於同年七月十四月頒佈上海特別市暫行條例，上海市政機關始歸一統。上海特別市市政府成立之始，先後設立秘書處及財政、工務、公安、衛生、公用、教育、土地、農工商及公益九局；同年九月裁去公益局；十七年八月依特別市組織法從事改組，將農工商局改稱爲社會局並增設港務局；十九年七月市組織法頒佈後改稱上海市政府，取消「特別」兩字，直隸於行政院，除港務局裁撤外，其餘各局仍舊；二十一年八月成立保安處，該處設立之目的，稱爲完成地方警衛確保市區安寧。

依現在組織，市長之下，有參事二人（簡任或薦任），秘書二人，有秘書處、保社處、及社會、公安、財政、工務、衛生、地政、公用七局（四），每局局長一人簡任或薦任，處局之下各有分科，科長薦任，科之下分設不等，少則二股，多則八股，組織頗繁。秘書處設三科及機要室，第一科分總務、會計、庶務三股，第二科分文書、編纂、宣傳三股；第三科分審計、稽核二股。社會局分四科，第一科分文牘、編纂、統計、收發、檔案、會計、庶務、圖書八股；第二科分農業、工業、商業、登記、統計、文書六股；第三科分惠工、審核、調解、登記、視察、統計、文書七股；第四科分公益、慈善、民食、登記、統計、文書六股；教育局併入社會局後，社會局組織略有更動。警察局之下設三科及勤務督察處，第一科分警事、人事、訓育、統計、編纂、裝械、庶務、會計八股；第二科分治安、消防、外事、戶籍、交通、商事、救濟、保健八股；第三科分審訊、事務、指紋、收解四股；勤務督察處分勤務、訓校、調查三股；局之下復有警察大隊、偵緝隊、水巡隊。財政局設三科，第一科分文牘、編審、稽查、庶務、監印五股；第二科分捐稅、票照、廬債、綜覈、田賦五股；第三科分會計、議計、審查、儲藏四股；財政局之下有捐稅稽徵收查驗等十八處所。工務局之下設五科及材料管理處，第一科分文書、編纂、會計、庶務四股；第二科分橋梁計畫、橋梁工程、水利，塘工、公園、工事六股；第三科分新工、工事計畫、各區道路三股及工程管理處；第四科分審查、取締、建築、登記四股及各區發照處；第五科分計劃、審查、測繪三股，材料管理處分採購、審核兩股及各材料廠。衛生局設三科，第一科分文牘、會計、庶務、生命統計、醫藥管理、清道、清潔、普通衛生、衛生教育八股，第二科分醫務、防疫、勞工衛生、學校衛生、鄉村衛生五股；第三科分牲畜檢驗、禽類檢驗、禽畜營業管理三股。地政局分四科，第一科分文書、會計、出納、稽徵、庶務五股；第二科分公地、地價、外事、徵用四股；第三科分測丈、繪圖、考工三股；第四科分登記、單契、審核三股；局之下尚有問事處、代書處等。公用局分四科，第一科分文書、人事、編纂、書核、會計、庶務六股，第二科分文事、設計、廠務、電線、用戶、煤氣、廣告七股；第三科分文事、設計、廠務、線路、用戶、路燈、電話七股；第四科分文事、設計、車務、船務、擠渡、考驗、牌照、稽查八股及廣

告、路燈兩管理處、車務處、船務處、輪渡總管理處、碼頭倉庫管理處、保安處設正副保安處長各一人，下設辦公室及兩科，置辦公室主任一人及科長二人。保安處直隸於市政府。

除上述各局處之外，市政府直隸之機關尙有各種委員會及區市政委員辦事處。市政府就已接收之各市鄉改稱爲區，區設市政委員一人或二人，由市長委任之，區市政委員之職掌爲：（一）各區市政設施之建議與協助事項，（二）市政府及各局委辦事項。此項市政區已設十處，緣以上海市區遼闊，故不能不有此特殊制度（五）。

市政府設有市政會議，其規定大率與市組織法同。

上海市曾經成立臨時市參議會，依該會組織條例，（二十一年六月十四日得行政院核准），臨時市參議會正式市參議會成立以前之過渡機關，市參議會員額定十五人至十九人，由市政府遴選，呈行政院核准聘任。市參議員爲無給職，其任期至市參議會成立之日爲止。臨時市參議會設議長一人，由市參議員互推之。至於市參議會之職權，依條例雖有若干事項，市政府應交議於臨時市參議會，但參議會究無法強迫市政府之執行其決議，而市政府亦無執行之法定義務（六），故上海市臨時市參議會充分諮詢機關，與漢口市臨時參議會性質大致相似。上海市臨時參議會設秘書處，會議得分組會，公安、財政、工務、教育、衛生、土地、公用八組，各組推一人爲主任。依上海市參議會議事細則，參議會得請市長局長或科長列席，以備諮詢。

二　北平市　北京雖爲清代帝都所在，但初無特別市政機關。清末設立巡警部及內外城巡警總廳，掌理一部分市政；城鎮鄉地方自治章程頒佈後，繼之有京師地方自治章程。民國之始，京師一仍舊制。至三年四月，內務總長朱啓鈐鑒於京師市政之必要，乃劃定市區，設京都市政公所，置督辦一人由內務總長兼任，督辦之下設總務處，置提調一人綜理全所事務；所內分設文書、登記、捐務學科，由其分科，可見當時組織之簡陋。民五年九月，京都市政公所改組，裁撤總務處，但仍設提調一職；督辦之下分設文書、調查、經理、測繪、工程、交際、出納七科，市政組織規模稍具。六年一月，測繪科改設營造局。六年七月，市政公所組織規程修改，設第

一、第二、第三三科，各置科長副科長一人，各科分股辦事；又增設會辦一職襄助督辦；提調一職仍舊。民七年一月，根據京都市政公所暫行編制，將三科擴為三處：將營造局改為第四處，第一處分文書、會計、編譯、庶務四科；第二處分行政、產業、勘核三科；第三處分考工、設計、測繪三科；第四處分工務、稽核、材料三科。「處」與今日之局相似。處設處長副處長各一人，科設主任一人，下有科員。督辦（由內務總長兼任）之下有會辦，更將提調一職改為坐辦。此時市政漸漸注意引用技術人員及專家。

民十六年十一月，有修正京都市政公所暫行編制之頒佈，裁撤四處，改設總務、行政、工程三處，仍設正副總長或督辦會辦坐辦，惟會辦由京師警察總監兼任，以收合作之效。最重要之一點，則為評議會之設立，爲徵集市民意見，協議都市行政。評議會置評議長一人由督辦兼充，評議員二十人由督辦聘任。評議會議決事件由督辦執行之，但督辦認爲執行有窒礙者提交覆議，覆議以一次爲限，是評議會之權力，固勝於今之濕遺市臨時參議會（七）。

十七年七月，北平特別市成立，市政府下設財政、土地、社會、工務、公安、衛生、教育、公用八局及秘書處，組織過於龐大。十八年六月，市長更易，大加緊縮，將土地局併入財政局設土地科；將衛生局併入公安局設衛生科；將公用局併入工務局設公用科。十九年六月，依新頒之市組織法改稱爲北平市，因當時河北省會設於北平，故該市隸屬河北省政府；十九年十一月，河北省會遷至天津後，北平市改爲直隸於行政院。

依現行組織，北平市政府置參事二人至四人，設秘書處及社會、警察、財政、工務、衛生五局。秘書處分三科，社會警察兩局各分四科，財政局衛生局各分三科，工務局分五科，市及各局之附屬機關不一而足。局長均爲簡任，科長薦任。

在各市中，依照市組織法而設市參議會者只有北平市。該市參議會於二十二年成立，二十三年八月閉會。正當進行第二屆選舉之時，中央政治會議以該市人民對於四權運用，尚未完善，議決暫緩設立一年，該參議會因未繼續。

四　天津市　天津為華北大埠，交通便利，商務發達，自咸豐十年以還，各國先後在津租界，計在天津有租界者，有英、法、德、日、俄、義、奧、比八國。入民國後，中國政府自設有市政公所，但附設於警察廳。歐戰發生後，中國加入協約國方面，乃設天津特別區市政管理局（八），管理收回德奧兩國租界。巴黎和約簽訂後，改設天津特別區市政局，辦理地方行政並管理警察事務。市政局設局長一人，主任一人，均由內政部派充，顧問一人，由局長聘任之。另組織評議會，以局長為評議長，設評議八人，由局長就區內中外住民之有不動產或納稅較多者暨應辦公益事務卓著聲望者選任之，但至少須有本國人四名。評議會為審議性質之機關，區內各種事宜除特別重要情形者外，須先交評議會協議。此項章程，在天津及漢口一同適用（九）。十二年十月七日，北京政府任天津為特別市。至十六年十一月，特別區市政局改組，隸於津沽市政公署（一〇）。十七年六月，天津成立特別市；至十九年六月，依照市組織法改為天津市，直隸於行政院；十九年十一月，河北省政府由北平移設天津，天津市乃改隸於河北省政府；二十四年六月，河北省會移駐保定，行政院又令津市恢復舊制，改為院轄。

自十七年改市以還，天津市之組織，大體上係依中央規制，惟分局分科則各市有特別情形，固不盡同，天津市現行局科組織如下（一一）。

（一）秘書處　秘書處設秘書長一人，簡任，秘書八人，薦任；科長四人薦任；科員五十至六十人，委任，秘書處設置四科如下：

第一科：　設總務、編輯、統計、會計、庶務共五股；

第二科：　設社會、公安、財政、教育共四股；

第三科：　設交際、工務、公用共三股；

第四科：　設保健防疫、環境衛生、醫政、共三股，及一化驗室。此科蓋為代替衛生局之組織，係二十四年三月增設者（一二）。

各科每股設主任一人，以科員兼充。此外秘書處人員尚有技正二人，技士六人，技佐三人，掌理工程事理；視察主任一人及視察員四人，掌理市政視察調查事項；設宣傳主任一人，掌理宣傳事項。秘書處附設自治事務監理處及禁烟毒案件審判處，並得酌設辦事員，生命統計員，衛生稽查員，技術生及書記（一三）。

二十四年間，秘書處尚有副秘書長職，於同年七月裁撤，此職爲各市所未有者。

（二）社會局　設局長一人，簡任。秘書二人，薦任或委任。局之下分設第一、二、三三科，每科設科長一人，薦任。設科員十九人，委任，各科得分股辦事，每股設主任一人，以科員兼充。此外有技士二人，工廠檢查員四人，並得酌設調查員辦事員及書記（一四）。

（三）警察局　在河北省政府尚未遷離津市時，天津設河北省會公安局。二十四年六月省會移往保定。省會公安局移由市府管轄。在省會公安局時期，局之下設總務、行政、司法、外事共四科，每科科長一人；另設督察處，設督察長一人；又有主任秘書一人，秘書二至三人（一五）。二十五年二月二十九日市府公佈公安局組織規則，局設第一、第二、第三、第四共四科，各設科長一人，薦任，全局科員共四十九人，科得分股辦事，股主任由科員兼充。科之外，設勤務督察處，有督察處長一人，薦任，督察組長二人，督察員二十七人。該局附設警察教練所及保安騎巡消防偵緝特務水巡各隊及樂隊（一六），又設秘書二人，薦任或委任。

（四）財政局　依二十五年二月二十九日公佈之天津市財政局組織規則，財政局設四科，每科科長一人，局內科員共爲四十六人。秘書二人。財政局設印花檢查班長一人，檢查員若干人，稽查員若干人。因事務之需要，得設專門人員及附屬機關。土地行政事宜歸第三科辦理。

（五）工務局　依二十五年二月二十九日公佈之修正天津市工務局組織規則，局設三科，各科科長一人，科員共二十八人，秘書二人，技正四人，薦任或委任，技士十二人，委任。依全市區域劃爲六工務段，每段段長一人。工務局得酌設技佐辦事員及書記。

其他：依二十五年一月三十日公佈之天津市政府組織規則，不設教育局，由社會局兼管，但就其秘書處之

第四科，分立而成衛生局。衛生局設三科，科長三人，科員十八人，此外有技正二人，技士四人，衛生稽查員及衛生稽查警各若干人。至二十五年十一月二十六日公布之修正天津市政府組織規則，則增設教育局，裁去衛生局，恢復祕書處之第四科以辦理衛生事宜。教育局有祕書二人，又設三科及督學室，科長三人，科員十五人，督學主任一人，督學四人（委任）。並得設編譯室及各種委員會（一七）。

依照天津之特別情形，設有特別第一區公署，特別第二區公署，特別第三區公署及特別第四區公署，分管已收回之德奥俄比四國租界，署各設主任一人，薦任。署設政務，捐務兩科，科長兩人（委任）及科員若干人，祕書一人（委任）（一八）。

天津市參議會未有成立，二十二年一月間曾設市選舉委員會，積極進行，惟以市庫支絀及在租界內之華人調查登記須與各國領事接洽認可，故選舉進行遲延（一九）。後以內政部頒布修正改進地方自治原則要點之解釋，市府決議，已設之區各坊公所至二十三年六月底取消，閭鄰組織仍舊。新設各區建設辦事處爲輔佐市政之機關，共分八區，各置主任一人，其職務爲：（一）辦理公民登記及選舉事宜，（二）建設地方應興應革事項，（三）調查報告市政府及各機關交查事項，（四）其他依法令應辦事項。故市參議會自始卽未成立。

五　青島市　清光緒二十三年，膠州灣租與德國，德國竭力經營。歐戰時，日本強佔青島，直至華盛頓會議後，十二年十二月纔交還與我國。先是在民國十一年十一月，北京政府已公布青島施行市自治制令，以青島爲特別市，受膠澳商埠局之直接監督。十八年四月，行政院以濟案解決，特諭內政部審察情形，規劃青島市政制度。內政部以青島內聯鐵道，外通航線，港內水深，隆多不凍，津滬分居南北，呼應殊靈，實爲中國海岸線上最優良之貿易港而兼有軍事上之重要地位，且華洋雜處，貿易發達，察其現狀，既已有特殊之情形，而對諸將來，則更有無窮之發展。前北京政府曾特派膠澳商埠督辦，綜理市港各政，現時督辦制度既不適用，自有改組之必要。青島居民雖不滿百萬，但基於種種事實，則確有特殊情形，故內政部提請以青島爲特別市。經行政院第二十次會議通過，呈奉國民政府於是年四月二十二日明令公布，以青島爲特別市，以前膠澳商埠地界爲其轄

區。特別市政府於十八年七月一日成立，十九年九月，依現行市組織法之規定，改爲青島市，直隸於行政院。二十四年五月，勞山全部主要山脈亦劃入青島市管轄。

青島特別市政府成立之初，設秘書處、財政局、土地局、社會局、工務局、公安局、衛生局、教育局、港務局及公用局。秘書處及土地、財政、社會、工務等局均設四科，公安、衛生、教育各局均設三科，港務局設四科二處，公用局設三科一處。並依特別市組織法設有市政會議（二〇）。至十九年三月，裁撤土地、教育、公用、衛生四局。衛生局之清潔事項由公安局接辦，牲畜檢查處改隸財政局；社會局所隸農林事務所直屬市政府；教育局併入社會局；土地局併入財政局。至十九年七月，各處局暫行組織細則重新提出通過，秘書處及公安局各設三科 財政、社會、工務及港務局各設四科，另設有觀象臺及農林事務所（二一）。同年九月又恢復教育局，二十年二月社會局亦改爲三科。

依現行組織細則，除市長一人及參事（簡任）二人之外，秘書處有秘書長一人（簡任），秘書二人至四人，科長三人及編纂一人（均薦任），此外有科員技正技士辦事員及僱員各若干人。各局局長簡任，各局設科，科有科長。

社會局設三科，第一科分文書、事務兩股；第二科分農工商股及勞動股；第三科分衛生股及公益股；社會局之附屬機關有市立醫院、救濟院、國貨陳列館、民生國貨工廠、度量衡檢定所及感化所。

警察局有秘書處，分機要股、公報股、督察處；第一科分文書、銓敍、警務、庶務、會計、統計六股；第二科分保安、交通、戶籍、衛生、消防五股；第三科分刑事、違警兩股；督察處設督察長一人（薦任），該局之附屬機關有分局、保安隊、偵緝隊、清潔隊、消防組、警士教練所、特務隊、交通隊、音樂組。

工務局轄三科及一自來水廠，第一科分文書、會計、事務三股；第二科分設計、施工兩股；第三科分審核、註冊、公用三股。

財政局分三科，第一科分總務、會庫、計核三股；第二科分租稅，捐費兩股；第三科分房地，登記、測

給二股，掌管土地行政事宜；財政局之附設機關爲屠宰征稅處。

教育局設三科及一督學，第一科分文書、編審、事務三股，第二科分學校教育行政股，學校教育設計股，第三科分計劃設施股、指導監督股；教育局之附設機關爲民衆教育館。

港務局設四科，第一科分文書、會計、統計三股；第二科分航事、標識、繫船、檢疫四股；第三科分營業、堆棧、計算三股，第四科分土木、船機兩股；局附有運輸管理處。

觀象臺設臺長一人，科長三人（均薦任）及其他；農林事務所置所長一人，科長三人，技正二人（均薦任）及其他。統計青島市政府暨各附屬機關職員人數，達一千五百人（二二一），各鄉區建設辦事處職員及各委員會委員亦包括在內。至市參議會，青島迄未成立。

六　西京市　民十九年十一月間，陝西省政府呈行政院，裁撤西安市以節糜費，二十一年五月三日，國府公布西京籌備委員會組織條例，二十二年一月七日，中央政治會議決議西京應設直隸於行政院之市；西京設市長，其下先設測量處，辦理全市土地測量事項；次設土地處辦理土地估價等事項；再次設工程處辦理築路水利等事；俟辦理具有規模時，再將長安縣併入；設西京籌備委員會爲設計機關，西京市爲執行機關。

七　重慶市　重慶市原屬四川省江北、巴縣兩縣分轄地區。在民國十六年以前，即設有市政商埠督辦公署，辦理[illegible]改組爲重慶市政府，隸屬於四川省政府。內設祕書處及民生、警察、工務、財政、土地、教育[illegible]市行政。二十四年七月市政府所屬各局改組。財政土地兩局改併爲財政處，工務、教育兩局爲工務及教育處，警察局改爲公安局。民生局改爲社會局。　二十五年四月奉四川省政府令復行改組，將原有社會、教育、財政、工務四局改科，公安局仍改爲警察局。另設祕書處及技術室。同年五月行政院第二五九次院會正式通過重慶設市。（二二七）

國府遷渝後，於二十七年行政院第三八四次會議議決准援照院轄市組織，惟仍隸屬於四川省政府；但爲行政效率起見，必要時得逕函行政院祕書處轉呈核示。是年十二月公布重慶市政府組織規則(二二四)依其規定，設市

長一人，簡任，設祕書處，社會、警察、財政、工務、衛生五局。祕書長一人，參事二人，局長五人，均簡任待遇，另設科長秘書科員等人員。因事務上之需要，呈經核准，得聘任專門人員，組設各種委員會及附屬機關。於二十八年一月改組成立。同年五月，行政院公布改重慶為院轄市，直隸行政院。三十一年並先後增設教育、地政兩局。

八　威海衛行政區　威海衛原屬山東省文登、榮城兩縣轄境，前清光緒初年闢為海軍根據地；光緒二十四年五月，中英締結租借威海衛條約，遂為英國所強租，歷時三十餘載。至民國十九年始行交涉收回。該地收回之後，國民政府即於同年十一月明令定名威海衛行政區；二十年二月，復由該區行政官署會同山東省政府勘定該區疆界，而威海衛行政區之地位及其轄區遂告確定。

威海衛管理公署之組織，規定於威海衛管理公署組織條例之中；而組織條例自十九年十月二日頒布以來，曾於二十四年四月二十五日及二十六年二月六日經過二次修正；依照最近修正條例規定，威海衛管理公署之組織略如左述。

管理公署設管理專員一人，為公署之長官，簡任，總理公署事務，監督所屬職員。於不牴觸中央法令範圍內，對於區政，得發布單行規程。公署內計設祕書處、警察局及第一、二、三三科；各科置科長一人，總理科務，科員若干人，助理科務；祕書處則設主任祕書一人，祕書一人或二人，科員若干人，辦理該管事務；至於警察局則設局長一人，分局長四人，課長三人或四人，督察二人或三人，課員六人至八人，辦理該局事務；上述各員除主任祕書科長及警察局長為薦任外，其餘均為委任。此外公署為辦理技術事務，仍設技正一人，薦任；技士五人至九人，委任；公署於必要時更得酌用僱員。

公署設有行政會議，由管理專員，主任祕書，各科科長及警察局長組織而成。行政會議每月至少應開會二次，由管理專員召集，並以專員為會議之主席。

第二節　隸屬於省政府之市

一 廣州市　在民國七年以前，廣州無市政組織之可言。清末設巡警道，辦理公安衞生消防等事宜；光緒末年，珠江沿岸築長堤，闢築新式街道；辛亥革命以後，都督胡漢民主張拆卸城垣改設街道，設工務司專理其事，癸丑之役，拆城之舉因而中止。至民國七年十一月設市政公所，此爲市政組織之萌芽。市政公所置總辦坐辦，所內分爲總務、工程、經界及登錄四科，其職務專屬於拆卸城垣及規畫街道。依民十年廣州市暫行條例而成立之廣州市政廳，其組織已見上文，不再述。民十七年國民政府成立於廣州，以廣州爲革命首都，市政不能不厲行推進，乃於是年七月將市政廳改爲市政府，設市政委員會，取消市長名義，改設市政委員長，該委員會於是年八月十八日成立。

依廣州市市政委員會暫行條例（二五），該會爲市立法機關。委員十八人，由省政府就下之各團體中各任三人：（一）現代職業團體，（二）經濟，（三）工會，（四）商會，（五）教育會，及（六）自由職業者。各委員分別組織五個委員分會（即小委員會），以監督市財政、工務、公安、衞生、教育五局（二六）。

原來廣州市暫行條例中之行政委員會，改名爲市行政會議，由市政委員長及五局局長組織之。市政委員會議決案，由主席（市政委員長）咨請市行政會議執行。兩者發生異議時，由省政府裁決之。

在市政委員會存在期間，市行政之足述者，有設立市金庫，市各機關集中購料，設購料委員會（十六年六月），設市立銀行（十六年七月），開辦市政日報（同年十月）等。十五年七月設土地局，十六年八月恢復公用局。

十八年八月一日，廣東省政府令市政廳改行市長制，同年九月增設社會局，合成八局，後依特別市組織法稱廣州特別市，十九年八月，依市組織法取消「特別」兩字，以廣州爲廣東省會，然市政府隸屬於廣東省政府。

在二十五年八月以前，廣州市政府原設社會、公用、教育、財政、衞生、工務、土地七局及秘書處。依二十四年六月十三日市政會議通過之各局組織章程（二七），七局俱設有秘書處（均分爲文書會計兩股）並置若

干課，各課有課長一人，課之下分股，股置主任一人，社會局設三課，各課分股如下：

第一課：社團、勞動、實業、註册、統計五股。

第二課：救濟、卹貧、民生、婦孺四股。

第三課：出版、娛樂、編纂、宣傳四股。

公用局設二課，第一課分牌照、考驗兩股；第二課分水電、廣告兩股。教育局設四課及督學處，第一課分預決算、統計、編輯三股；第二課分校務、工程兩股；第三課分補習教育、社會教育兩股；第四課分軍事訓練、救護訓練兩股；督學處設督學及視察員各若干人。衛生局分三課，第一課分防疫、取締二股；第二課分檢查、保健、衛生警　三股；第三課分醫務、衛生教育二股。財政局分二課及市金庫，第一課分稅捐、地稅、民業、經理四股；第二課分稽核、統計、簿記三股；市金庫之責任，在保管全市一切收支及財政局財庫事務。地政局分三課，第一課分登記、審查、掌册、稅契四股；第二課分地價、徵稅二股；第三課分測量、製圖二股。工務局分四課，第一課分設計、測量二股；第二課分建築、養路、園林三股；第三課只設取締一股；第四課設渠務一股。

依二十四年七月四日市政會議修正通過之廣州市政府秘書處組織章程（二八），秘書處設秘書一人並分三科，第一科分文書、編輯、人事、收發四股；第二科分審計、稽核二股；第三科分評驗、會計、庶務三股。

各局本身之組織有如上述，而其附屬機關亦至繁多，廣州市政府組織之龐大，當爲省轄市中首屈一指，實際上或已超乎需要，因是自西南政務會解體後，市長易人，即下令撤銷公用局，所有職務併入工務局；又撤銷教育局，併入社會局（二九），因是而各局組織亦略有改變。

廣州曾取得特別市之資格，徒以其爲省府所在地，故依市組織法不能不隸屬省政府，廣州市政府最近亦曾要求改爲直屬，但中央格於法令未加批准（三〇）。

二　漢口市　漢口爲長江大埠，地居要衝。民六年八月，北京政府設有漢口特別區市政管理局，以接管舊

係租界。民九年十二月改爲漢口特別區市政局，設局長及評議會，一切與天津同。十五年，國民革命軍下武漢，是年十月設漢口市政府，統轄第一（舊德國租界），第二（舊俄國租界）特區兩管理局，並設有財政、工務、公安、教育、衛生，統制各局與秘書及統計兩處。至十六年四月，改爲武漢市政府，以武昌漢口漢陽爲轄區。是年十二月，撤銷武漢市政府一切組織，只留公安局，改設武漢市政計劃委員會，下分事務、計劃兩部。十七年五月，又改爲武漢市工程委員會，設總務、工程、拆遷三處，從所有建設偏重工程，其他市政未得平均發展，旋又改爲武漢市市政委員會。十八年一月一日，裁撤第一第二兩特區管理局，將其事務分別歸各局接辦。同年一月，又改爲武漢市市政府，採市長制，隸屬於省政府。四月，國民明令改武漢市爲武漢特別市，直隸於國民政府，轄武昌漢陽漢口之地。旋市長劉文島以市庫不充，無力兼顧武昌市政，呈准將武昌劃歸省政府管轄，同年七月，改稱漢口特別市，轄漢口漢陽兩區，先後設立公安、社會、財政、工務、衛生、土地、教育、公用八局。十九年一月，土地、公用兩局事務分別歸併於財政、工務兩局。嗣省方請將漢陽劃入省行政範圍，省市爲此爭持甚久，十九年四月，經省市聯席會議議決，呈准將漢陽劃歸湖北省政府管轄。二十年五月，湖北省政府呈請改漢口市爲隸屬於省政府之市，經第二十五次國務會議議決照准；同年七月改名爲漢口市政府，內部組織大事更張，裁局改科，公安局直屬省政府（三一）。

二十一年十月十一日，市府又行改組。公安局劃回市府管轄；至財政、土地、教育、公用等局事務，亦仍由市政府經辦，但爲節省經費起見，不另設局。市府設秘書處，第一、二、三三科及技正室。此項組織規則，於二十二年八月由省府呈奉行政院修正公佈，沿用至今。秘書處設秘書二人，薦任，下設三股，第一股管文書文檔，第二股管會計庶務，第三股管理衛生事務。

第一科設四股，管社會及教育事務；第二科置三股，管財政；第三科置四股，管工務及港務。技正室置兩股 以上處科室八員，計秘書二人，（由市長指定一人爲主任秘書）；科長三人，技正二人至四人（以上均爲薦任），科員五十八至六十八，技士八人至十四人，技佐十八至十八人，及繪圖員六人（均委任）。至警察局

則設局長一人，祕書二人（由局長指定一人爲主任），科長三人，督察處事一人（均爲薦任），科員三十八至四十八人，督察員十八至十二人，技士二十二人（均委任），該局於科之下亦設股。

市政府設市政會議，由市長、祕書主任、參事、祕書、科長、技正暨警察局長、稅捐稽徵處處長、市立醫院院長組織之。每月至少開會一次，應經市政會議議決之事項，與市組織法第二十五條之規定略同（三二）。

漢口市設有市臨時參議會。此項參議會於二十一年十二月三日成立，設參議若干人，由市政府聘請該市社團領袖及「資望素著」之紳商充任之，參議不以中國籍爲限（計在三十名參議中，有英美法德日籍人五名）。此參議會每月舉行常會一次，議長由市長兼任，會議由議長召集之。參議任期未有規定，但市臨時參議會俟正式參議會依法成立時即行撤銷。市臨時參議會職權僅能爲建議、討論、審查、補助，故僅爲諮詢性質（三三）。至漢口市參議會則未有成立，市臨時參議會之組織，依內政部之審核，「並非依據現行法令所組織，在此過渡時期，藉以徵集市民公意，改進市政，自無不可。仍俟剿匪工作結束後，督飭成立正式參議會以利訓議，而符法令，」（三四）故其與市參議會不能同日而語。

三　杭州市　民初，杭州設有省會工程局，掌理馬路建築等工程事宜，至十六年五月，中央政治會議浙江分會議決籌備杭州市市政廳案。市政廳內設總務科及財政、工務、公安、教育、公用、衛生六局。六月二十日，市政廳改稱爲市政府，廳長改爲市長。十六年九月，因節約關係，將財政、教育、公用、衛生四局裁撤，留工務、公安兩局。同年十月，市長易人，市政府內除原有總務科外。增設財政、教育、工商三科，十七年四月，財政科擴充爲局。

十七年七月市組織法公佈後，杭州市政府於九月一日改組，將總務科與原有祕書改組爲祕書處，原設三局仍舊，工商科改爲社會科。十八年三月，增設土地、衛生兩科；十九年四月，公安局改爲浙江省會公安局，直隸於省政府。

十九年七月市組織法頒佈後，杭州市繼續奉准設市，內部組織暫無變更。二十年七月爲緊縮計，又裁撤土

地、衞生兩科，以土地事宜歸財政局管轄，衞生事務併入祕書處辦理。二十年九月改局爲科，計設祕書處、社會、財政、工務、教育、衞生等科，科之下分爲股。二十三年一月恢復土地科（二五）。

二十四年十月，杭州市政府組織規則又有修正（三六）。依此，市長　簡任職，設參事一人，簡任或薦任。市政府設祕書處、社會、財政、工務、教育、衞生、土地共六科。祕書長一人，簡任或薦任，祕書一人，至二人及各科科長均薦任。祕書處及各科分股辦事，工務科爲四股，土地、教育兩科分三股，其餘爲兩股。

杭州市於十六年六月成立市參事會，參議員爲聘任。十七年市組織法公佈以後，市參議會卽行卽束，至市參議會未有成立。

四　汕頭市　汕頭於同治年間闢爲商埠，民十年三月設爲市，參酌廣州市暫行條例而頒有汕頭市暫行條例。依該條例，市長由市民選舉之，但於該暫行條例未修改以前由省長委任，任期五年；市行政事務得設財政、工務、公安、衞生、公用、教育六局及總務科，市長及局長組織市行政委員會以議決執行行政事務；設市參議會爲代表市民輔助行政之機關，參事會會員一部屬於省長指派，一部由全市市民直接選舉，一部由職業界選出；條例中亦有設審計處之規定（三七）。

十七年七月市組織公法佈後，市政廳改組爲市政府。十八年九月，廣東省政府以汕頭設市咨請內政部轉呈中央備案，當由內政部核議，以汕頭應否設市，應俟修正市組織法核定頒佈後再行辦理，由國府指令准照部議辦理；十九年市組織法公佈後，廣東省政府又呈請行　院歷敍汕頭設市之必要，謂汕市人口依近年調查雖僅有十四萬，核與市組織法之規定未盡相符；但就交通貿易及稅收言，實有設市之必要，經行政院於是年十一月二十五日提出第一次國務會議議決暫准設市，隸屬於省政府。

依現行組織規程，汕頭市政府設一處兩局及六科，局之下分課，科之下則分股。祕書處分庶務股、文書股及編輯統計股；土地局分測繪、登記、總務、地稅四課；警察局分保安隊、督察處、消防課、警務課、偵緝課、司法課、警務課之下再分三股一所；教育科分學校教育及社會教育兩股；財政科分出納、審計、稅捐三股；工

務科分公用港務股、建築股、取締股；社會科分僑務及人事兩股，僑務股復分救濟歸國貧僑辦事處及出洋問話處。僑務股之設，係以汕市為華僑出入要口之故；衛生科分防疫、保健及淨三股；此外復有自治科：汕市政府之直轄機關不一而足，計有：體育委員會，戲劇檢查委員會，第一民衆閱書報社，公立圖書館，市立醫院，痲瘋院化驗室，平民新村，農事試驗場及濟良所。

前西南政務會曾於二十二年十月公布市地方自治條例，規定市設參議會及劃分區坊里，廣東省政府並令汕頭市參議會於二十三年七月十日成立，結果依照召集，市參議員額為二十三人。市參議員之產生方法有二，一由市公民分區選舉，每區二人或三人；二人由各界團體選舉，其人數不得超過區選舉人數三分之二(三八)；但市參議會之權力實受種種限制(三九)，參議會之設，徒成為官樣文章，點綴昇平而已，離自治之實際甚遠。

五　濟南市　光緒三十年，濟南開闢商埠，設商埠局辦理商埠事宜。民六改為市政公所，民九又改為市政廳，設總辦主持之，但一切設施因陋就簡，殊不足以言市政。濟案發生，濟南一時淪於日軍鐵蹄之下。至民十八年五月濟案解決，山東省政府由泰安遷回濟南，鑒於濟南人口近四十萬，已合設市之條件，乃先派員接收市政廳，同年七月一日濟南市市政府正式組織成立，參照該市情形，在市長之下，先設秘書處及社會、公安、財政、工務四局，社會局附設教育科，公安局附設衛生科，財政局附設土地科，工務局兼辦公用事務(四〇)。二十年一月省令裁撤市政府，同三年月又行恢復，市政府隸屬於省政府，設市長一人。市政府計有一處四局，秘書處設秘書長一人，下分三科；各局置局長一人；工務局分兩科及一技術室；社會局分第一科、第二科、第三科及教育科；財政局亦分第一、第二、第三及土地科；警察局分一二三三科及衛生科。各局於必要時得設附屬機關，並得分股辦事，各股主任即以科員充任。

六　成都市　成都市區在民十以前分隸成都華陽兩縣，至民十年六月始成立成都市政籌備處，十一年改組為市政公所，設督辦坐辦及會辦，十三年四月根據北京廣州各市市制，擬定成都市市政公所暫行條例，設督辦一人由省長任命，綜理全市行政事務，為市行政委員會長；督辦之下設提調一人，指揮各科辦理一切事務；另

有秘書長一人；以下分設總務、財政、工務、教育、公用、衛生六科，各有科長一人，每科分若干課，各置課長，下有課員。督辦、提調、秘書長及各科長，合組市行政委員會議決行政事務。此外復有聘任之市參議會，為督辦之諮詢機關（四一）。上述暫行條例沿用數年。十九年二月，內政部核該市與市組織法第三條第一款之規定相符，准予照舊設立。成都市政府之現行組織如下：

市政府設市長一人，由省政府呈請國民政府任命。置參事二人，掌理關於法令起草審議及市政設計事項。秘書處設秘書長一人，秘書三人，處分三科，科長三人由秘書兼任，下有科員若干人。此外市府設有財政、土地、社會、工務、警察、教育六局，每局有局長一人，每科有科長一人，財政局分三科，土地局分二科，社會局分三科及一試驗所，工務局分三科，警察局分三科一督察處，教育局分二科。

二十七年十一月成都市政府組織規則（四二）將市政府組織加以縮小。改設秘書處，社會、財務、工程、土地、教育、衛生、公用七科及會計室，分掌各項事項。秘書長一人，簡任；秘書二人，每科科長一人會計主任，一人及參事、技正、督學等均薦任，另設助理秘書科員、技士、技佐、教育委員，辦事員等人員。各處科得酌分若干股，股設主任科員一人。因事務之需要，得呈准省政府設立附屬機關。自二十九年以來，所奉之法令，多屬於新縣制之規定，目下設一處八科三室，（四三）較前略見擴充。

七　貴陽市　十九年六月間，貴州省政府咨請內政部轉呈行政院准予設立貴陽市，藉以促進市政。根據市組織法第三條，貴陽獲准設市，隸屬於貴州省政府，以原畫省會警察區域為範圍，市長為薦任職（四四）。

八　長沙市　湖南省政府以長沙為省會，工商薈萃。乃於十七年劃勘市區，設市政籌備處，置處長一人主持其事。二十一年，為縮短籌備時期計，乃改為市政處。至二十二年七月，省府以長沙人口已逾三十萬，且市政籌備已有頭緒，乃呈准行政院設長沙市。長沙市政府遂於同年十月一日成立，隸於湖南省政府，受省政府各廳之監督指揮，市區公安事項則由省會警察局掌理。市府組織甚為簡單，不設局。市長一人薦任，由民政廳提經省政府議決任用，有秘書一人，參事一人，科長四人，技正一人，由市長呈請政府委任；此外有技士技佐督

學科員及辦事員若干人，均爲由市長委任呈報省政府備案。

二十八年二月，市政府曾一度裁撤；嗣以戰局穩定，三十年十一月復設立籌備處，經擬就市政府組織規程及編制經費表，提經三十年十二月二十三日省府委員會第二五九次常會議決通過施行，并呈報行政院及內政部備案。市政府於三十一年元旦日成立。（四五）現行之市政府組織，依其組織規則（四六）之規定：置市長一人，簡任；參事一人或二人，薦任。並設秘書室及第一、第二、第三、第四、第五、第六、第七、第八、第九等科，分掌總務、民政、財政、教育、軍事、地政、社會、糧政、建設、衛生等事項。但此項科室設置之多寡，另由省政府按實際需要核定，連同員額及經費編制表由咨內政部轉呈政行院核准行之。是以上述科室，僅爲「得設」之性質。設秘書一人或二人，科長五人至九人，技正二人至四人，均薦任；督學一人至三人，科員技士辦事員等人員。另設會計主任及合作指導員。

此外，市政府並設市政會議，以市長、參事、秘書、各科科長、各室主任、省會警察局長等人員組織之，以議決關於市施政計劃及市組織法所規定之事項。

九　蘭州市　民十八年二月，甘肅省政府主席劉郁芬以蘭州爲甘肅省會，人烟稠密，市政亟待促進，乃電行政院請許設市，經國民政府准予照辦。後以省會商條蕭條，戶口減小，力准設市，省府又請取消設市。內政部鑒於我國西北正宜漸次開發，蘭州實爲西北工商業之重鎮，與西北國防之建設及農村經濟之發展。關係綦切，認爲應維持蘭州市，但可縮小範圍，減少政費，行政院據此轉令甘肅省政府照辦（四七）。蘭州市已於三十年間正式成立。現設秘書處，工務、財政、社會、警察四局，生事務所及參事、會計、合作指導三室（四八）。

十　廈門市　廈門爲閩南要港，設市之議，醞釀已久，民國十六年海軍治廈時即有設市之議，但卒未成事實。二十一年一月，福建省民政廳提議設置廈門市，隸屬於省政府，其區域計分三部：即廈門公安局轄區，與思明縣所轄之禾山、鼓浪嶼區。案經省府通過，由內政部核議轉呈特准設廈門市，先設廈門市政籌備處，惟以廈

門公安局原轄區及鼓浪嶼區爲市之區域，禾山區仍屬思明縣。閩變之際，曾有廈門市政府之成立。及閩變敉平，福建省政府裁撤市政籌備處，改設廈門特種公安局，管轄區內一切行政，實爲變相之市政府。二十四年一月，內政部以特種公安局組織規程多有未適，乃有改市之議，行政院根據內政部及福建省政府之呈擬，乃於二十四年三月十九日通過廈門設市案，區域仍以原轄警區爲限，撤銷思明縣政府，禾山區初議劃歸同安縣管轄，後又改爲直轄省政府之特別區。

廈門市政府，於二十四年四月一日成立，照福建省政府原定之組織大綱爲設一局三科，即公安及第一科（財政），第二科（公用），第三科（社會及教育），後改爲三局兩科，即警察局、財政局、工務局及第一科（社會）與第二科（教育）（四九），茲將其組織略述如下：

廈門市爲隸省市，市長簡任，由省政府主席遴請國府任命之，其餘薦任委任職員由市長依法遴請任命之，事務員及僱員則由市長任用之。

秘書處置秘書長一人，秘書一人或二人，均薦任。各局及各科分別設局長或科長，均薦任。局科長之下尚有主任，計警察局設主任四人，財政、工務兩局各設三人，第一第二兩科各設一人。各處局科有科員及其他職員若干人。

廈市以事務較簡，故局之下不分科，但局科之下得分股，股主任由科員兼任。市政府設參事二人（薦任），於必要時得呈准省政府加設附屬機關。

二十七年二月，變更組織，除秘書處外，設警察、財政兩局及建設、社會、教育三科。（五〇）

十一　昆明市　昆明爲雲南省會，民國八年，唐繼虞省長以廢督裁兵實行民治爲號召時，曾成立雲南市政公所，嗣因政變遂被裁撤。至民十一年，唐氏回滇將市政公所恢復，並更名爲昆明市政公所，其轄區以雲南省會爲限；市政公所直接受省政府之監督　設督辦一人，會辦一人至二人，由省長任命之；設總務、工程、公用、警務、衛生、勸業、教育、社會八課，各課設課長一人，下有課員，技士，技正等；督辦得遴委六人至十人爲

名譽參事並得聘任顧問。市政公所之規模，亦有相當之大，此爲昆明市之前身（五一）。十七年改組，改稱會辦爲市長，分設經濟，公安、建設、公益、教育六局及秘書督察二處。（五二）十九年市組織法頒佈以後，市政當局遵照市組織法正式呈准爲普通市，設社會、財政、工務、教育、土地、公安六局，設參事及秘書檢察二處。二十一年一月將公安局劃歸民政廳，其他各局改科，兩設參事秘書二處。嗣後雲南省政府以昆明地方爲省會所在地，交通便利，工商業逐漸發達，有設市之必要，乃劃昆明縣大小二十七村面積約二百五十餘萬方丈爲市區，二十四年三月，咨請內政部查核，經內政部查明與市組織法規定尚合，呈准備案，昆明市係隸屬於雲南省政府（五三）。二十六年改土地科爲地政科，二十七年十二月增設兵役科，二十八年十一月正式改組，置總辦公廳設社會、財政、工務、教育、土地五局，秘書處改室。另設督察室，目下尚有參事室一單位。（五四）

十二　開封市　開封與鄭州爲河南省商務繁盛之區，十六年，開封設市政籌備處，十八年九月，改組爲市政府。十九年十二月，河南省政府以市縣分設徒增人民負擔，且開封人口尚不及二十萬，乃決議裁撤開封市，市政工程事項劃交建設廳接管，　市政管理則由省會公安局辦理，但事權不清，窒礙殊多；　二十二年二月，由建設廳會同省會公安局合組開封市政工程委員會，辦理開封城廂關於修築道路取締公私建築及一切市政管理事項，爲不完全之市政機關（五五）。二十四年冬，河南省政府開封縣已裁併，省會地方關係重要，應另設市，以資治理，呈奉行政院於二十五年一月令准設市（五六）。

十三　桂林市　梧州於十六年十二月一日成立市政府，該地雖爲粵桂交通要道，但全市人口不十萬，依十七年七月之市組織法，梧州本不合設市條件，惟廣西省政府以梧州市成立已逾兩年，於十八年八月呈請內政部准予變通辦理。十九年市組織法公佈後，廣西省政府乃於二十一年六月裁撤梧州市政府，其轄區劃歸蒼梧縣管轄，梧州市公安局改名爲梧州商埠公安局，隸於民政廳，並設梧州商埠工務局，隸於建設廳。

南寧市政籌備處於十七年八月一日成立，與梧州市同時撤銷。柳州市政籌備處於十七年四月一日成立，同年十月該地大火，市政籌備處撤銷，改設柳州，火災善後建築辦事處，主持市政工作。

廣西省政府於撤銷梧州市政府及南寧市政籌備處之後，於二十一年十一月新設桂林市政處。該處直隸於省政府，辦理桂林全市市政，其轄區以桂林縣公安局所轄城廂警區爲限。處置處長副處長及秘書各一人，並得依事務之繁簡，設技士技術員事務員僱員各若干人（五七）。廣西省政府已於二十五年十月遷治於桂林。桂林市並巳於二十九年正式成立。

十四　南昌市　南昌於十六年一月設市，十七年及十九年市組織法公佈後，均由江西省政府呈准繼續設市。二十一年一月，江西省政府以南昌市政府成立以來，應需事業費一無所有，省庫無法援助；月糜公帑，徒具虛名，特提經省府會議，議決暫行停辦，俟日後財政稍裕，再圖恢復。二十三年三月，省府以剿匪軍事日有進展，南昌市面逐漸繁榮，所有市區事業，若仍如前分隸各廳各處，實不足以收策進之效，但目前財政仍極困難，恢復市府尚非其時，乃決議先行成立南昌市政委員會。省府咨請內政部轉呈行政院備案，內政部以市政委員會之設於法無據，未予核轉；至二十四年七月，內政部卒允變通辦理，呈奉行政院令准暫予備案，一俟南昌地方財政充裕，再行正式組市政府。依南昌市政委員會之組織，由省府遴派委員八人，並指定一人爲主任委員。委員會下設三科，第一科分文書、事務、財務三股；第二科分公益、公用兩股；第三科分設計、工程兩股。委員會置秘書一人，科長三人，及科員技士技佐辦事員各若干人。對外文件以主任委員之名義行之。二十七年正式成立市政府，但不久南昌卽陷敵。

此外，民十五年以前，九江設有商埠督辦公署主持市政。十六年三月，繼南昌之後而設市政廳，置市長。十八年四月改爲市政府。十九年九月，江西省政府以九江市人口未符新頒市組織法之規定，乃由省府委員會議決裁撤九江市政府，二十三年六月省政府設九江市政委員會，與南昌市政委員會制略同，於二十四年六月由內政部核議呈經行政院暫准備案，九江市政委員會制，內政部原亦認爲於法無據　惟以江西爲剿匪區域，情形較爲特殊，故予核轉，以期顧全事實。九江市委會規範較南昌市委會爲簡單，設委員三人，指定一人爲主任委員，下設三科，不分股。委員會置秘書一人，科長三人及其他職員若干人。二十五年，江南省政府裁撤九江市政委

員會，並擴充九江縣政府組織，曾經內政部轉呈備案（五八）。

十五　韶關市　自廣州陷敵後，韶關在廣東省政治上之地位，日趨重要，初設韶關市政籌備處。三十二年十月，以市政籌備業經完竣，由廣東省政府訂定韶關市政府組織規程及編制表（五九）定於三十二年十一月一日成立韶關市。依據該組織規程之規定，市政府之職權有四：（一）受省政府之監督，辦理全市自治事項；（二）受省政府之指揮，執行中央及省委辦事項；（三）於不抵觸中央及省法令範圍內，得發布市令，並得訂定市單行規則呈省政府核准施行．（四）對於所屬各機關及地方團體有指揮監督之責，其所屬各機關之命令或處分有違法或不當時，得停止變更或撤銷之。設市長一人，薦任或簡任；設秘書會計兩室，民政、財政、教育、建設、軍事等科及警察局，分掌各項事務。設秘書一人，助理秘書一人或二人，科設科長，並置人事管理員、督學、技正、會計主任、科員、事務員等人員。

市政府設市政會議，每半月開會一次。議決提出於市參議會或市政會議之事件及其他有關市政之重大事項。在市參議會未成立前，得召開市行政會議。

十六　衡陽市　衡陽原為湖南重鎮，近年又當粵漢、湘桂兩鐵路及衡郴、衡寶、潭衡、衡祁諸公路之要衝。是以湖南省臨時參議會於二十九年十月二十日函達省政府請予設市，於三十年七月成立衡陽市政籌備處，並經擬具衡陽市政府組織規程經三十年十二月二十三日湖南省政府委員會第二五九次會議議決通過，呈報行政院及內政部備案，於三十一年元旦成立市政府，依其現行組織規則（六〇）之規定，衡陽市政府隸屬於湖南省政府，承省政府之命，處理奉示行政事務。置市長一人，簡任；參事一人或二人，薦任。置秘書室，第一、第二、第三、第四、第五、第六、第七、第八、第九等科，分掌總務、民政、財政、教育、軍事、地政、社會、糧政、建設、衛生等事項。但此項科室設置之多寡，由省政府按實際需要擬定，連同員額及經費編制表呈由內政部轉呈行政院核准行之。置秘書一人或二人，科長五人至九人，技正二人至四人均薦任，及督學，科員技士辦事員等人員。另設會計主任、合作指導室及警察局。

市政府並設市政會議，以市長、參事、秘書、各科科長、各室主任、警察局長組織之。議決關於市施政計劃及市組織法所規定之事項。

十七　自貢市　自貢於二十八年一月設市政籌備處（六一）隸屬四川省政府，並受省政府各廳處之指揮監督。掌理關於自流井及貢井地方之市行政事務，並監督所屬機關及自治團體，其區域暫以鹽場管轄區爲範圍。設處長一人薦任，秘書一人，科長技士各三人，科員十四人　設秘書技術兩室，第一、二、三各科及警察局。並得酌用雇員。市政會議依市組織法辦理。現以籌備完成亦已正式成立市政府。

第三節　籌備中之市

一　鄭州市政委員會　鄭州於民十七年設有市政府，十九年十二月與開封市同時撤銷，各項市政暫歸鄭州公安局及鄭縣縣政府辦理，二十年三月設鄭州市工務局，旋以經費支絀又告撤銷，應辦工程歸縣建設局辦理。二十四年一月，鄭州市政委員會成立，分總務、建設、財政、教育、民政及保安六組（六二）。

二　包頭市政籌備處　二十二年二月，綏遠省政府以包頭地居要衝，雖現時人口財政未達設市之程度，然待中俄復交，西北開發，實有設市之必要。當時包頭除市公安局外，又有縣公安局，職權頗多抵觸，乃裁去縣公安局，成立包頭市政籌備處。原有包頭市公安局，改稱包頭公安局，歸民政廳管轄，受縣長　市政籌備處處長之監督指揮。市政籌備處之組織大綱經行政院會議修正通過。該處直隸於綏遠省政府，設處長一人，承省政府之命綜理處內一切事務（六三）。

三　武昌市政籌備處　民十八年六月，武漢特別市改爲漢口特別市後，湖北省政府會請設武昌市政府，但內政部以武昌未合設市條件，予以駁回。二十四年四月，湖北省政府籌設武昌市政處，以謀發展省會市政，經內政部呈請行政院批准，於二十四年七月成立市政籌備處。該處設處長一人綜理處務，秘書一人至二人，技正二人。處分設二科，第一科主管財政、衛生及社會事務，第二科主管工務、公用事務。科有科長一人，科員，

技士、技佐各若干人。

市政籌備處設有市政評議會，以委員九人至十一人組織之，除籌備處處長，省會公安局長，武昌縣長及漢陽縣長為當然委員外，由省政府就對於市政有研究及熱心地方公益者聘任之，委員為無給職。評議會之職權為審核法規，審查預算決算及建議市政興革事宜。評議會處以長為主席，由處長召集之（六四），此種評議會之設，係依漢口市臨時參議會之成例。

四　連雲市政籌備處　連雲位於江蘇省北部，為隴海鐵路之終點，水陸交通便利，自隴海路通車後，人口增加，地價上漲，墟溝老窰原為灌雲縣村落，亦見繁榮。民十一年設有海州商埠籌備處，但無實際工作。江蘇省政府有鑒於設市之不容緩，乃於二十四年二月間，決定在連雲設市，先成立連雲市市政籌備處。內政部以連雲現有人口約十萬左右，稅收亦屬無多，尚未達設市之程度，惟連雲為濱海重鎮，港埠市政之規劃設施實屬刻不容緩，故對於江蘇省政府之提議，認為係一種變通辦法，在市組織法尚未修正公布以前，似可暫准備案，呈行政院後，政院交內政、軍政、財政三部及江蘇省政府再行審查。結果准予籌備設市，而市政籌備處則已於八月一日成立。（六五）

五　特種公安局　如前所述，市之種類計有院轄市，省轄市，市政籌備處及市政委員會等形式。但吾輩尚不能不提及所謂特種公安局之組織。依二十三年十月十四日河北省政府公布施行之修正河北省特種公安局組織章程，特種公安局設局長一人（薦任），承民政廳長之命綜理全局事務，並得依法令之規定，處理該管區域內各項市政事務。依該章程，山海關、唐山、塘大、保定、石門各公安局，為特種公安局。（六六）此特種公安局，固為市之具體而微者。

廈門在設市之前，亦曾設特種公安局。

附錄

已裁廢之市　以上各節已略述現存各市之組織，茲將民十六年以來設而復廢之市列之如下，以備參考，（六七）其廢而復設者如開封鄭州則未列入：

省別	市別	設置年月	裁撤年月	備考
江蘇	蘇州市政籌備處	十六年	十九年四月	經中央核准
	蘇州市政府	十七年十一月	十九年四月	經中央核准
	無錫市政府	十六年	十九年四月	未經中央核准
	無錫市政籌籌處	十八年	十九年四月	未經中央核准
安徽	安慶市	十六年	十九年九月	經中央核准
	蚌埠市政籌備處	未詳	十九年七月	未經呈報中央
	蕪湖市政籌備處	未詳	十九年九月	未經呈報中央
四川	萬縣市政府	十七年十一月	廿四年四月	未經中央核准
山東	烟台市政府	十九年一月	未詳	十九年九月行政院議決於法不合未便設市
浙江	寧波市政府	十六年四月	二十年一月	經中央核准

福建	福州市	未成立		中央於二十二年五月核准設市但未成立二十三年六月福州設市案撤銷
廣東	江門市政廳	未詳	未詳	十九年十一月行政院指令礙難設市
	海口市政廳	未詳	未詳	十九年十一月行政院指令礙難設市
	梅菉市政局	未詳	未詳	十九年十一月行政院指令礙難設市
廣西	梧州市政府	十六年十二月	二十一年六月	未經中央核准
	南寧市政籌備處	十七年八月	二十一年六月	未經中央核准
	柳州市政籌備處	十七年四月	十七年十月	未經中央核准
江西	九江市政委員會	二十二年六月	二十五年	未經中央核准

註（一）南京設市經過，見一年來之首都市政（十七年十二月出版）。

（二）南京市地政局組織規則，見南京市政公報，一六五期（二十五年五月）。

（三）南京市自治工作概況（二十六年二月）頁（5）。

（四）教育局於二十五年八月裁撤，併入會社局。

（五）上海市政府組織規則（二十年五月二日公布）及各局處辦事細則，均見上海市市政法規彙編由一集至七集。

（六）依民二十一年八月公布之市參議會組織法第十九條：「市參議會決議案，咨送市長分別執行，如

市長延不執行或執行不當時，市參議會得呈請該管上級機關核定之，」上海市臨時參議會固無此權力。

（七）民十七前京都市政組織之大要，見白敦庸：市政舉要頁九——一四（大東書局出版）。

（八）見民國六年八月十四日政府公報。

（九）章程見民國九年十二月十九日政府公報。

（一〇）見十六年十一月三十四日政府公報。

（一一）見二十五年十一月第九十四期天津市政公報修正天津市政府組織規則。

（一二）見二十四年三月第七十四期天津市政府公報。

（一三）見二十五年九月第九十二期天津市政府公報修正天津市政府秘書處組織規則。

（一四）同上天津市社會局組織規則。

（一五）見二十三年五月第六十四期天津市政府公報。

（一六）見二十五年三月第八十六期天津市政府公報。

（一七）二十五年十一月天津市政府公報天津市教育局組織規則。

（一八）二十五年四月天津市政府公報天津市特別區公署組織規則。

（一九）二十三年二月第六十一期天津市政府公報天津市府呈河北省政府文。

（二〇）民十八年八月青島特別市市政公報第一期。

（二一）見民十九年七月青島市別市市政公報第十期。

（二二）二十一年度上期青島市行政統計彙編（二十三年七月出版）。

（二三）二十五年五月內政公報。

（二四）四川省民政法規彙編第一輯頁三八——四三。

（二五）該條例見李宗黃：模範之廣州市。

（二六）當時公用局裁撤，至十六年八月恢復公用局。

（二七）廣州市政府市政公報（二十四年六月二十日）頁四二至七〇。

（二八）廣州市政府市政公報（二十四年七月十日）頁三五。

（二九）廣州市政府市政公報（二十五年八月二十日）頁一一九。

（三〇）見二十六年三月十五日申報。

（三一）漢口市政概況（民二十二年）頁一——三。

（三二）漢口市政府市政會議暫行規則（二十一年十月二十一日市政會議修正）。

（三三）漢口市臨時參議會組織規程（湖北省法令彙刊第一冊）。

（三四）見二十四年六月內政公報頁七九。

（三五）見杭州市政季刊（二十五年二月）論述欄頁一——一七。

（三六）同上法規欄頁五十三。

（三七）見汕頭市市政例規章程彙編（十七年三月）。

（三八）市地方自治條例第九條（二十二年十月西南政務會公佈），該條例以後曾有修正。

（三九）修正市地方自治條例第八條（二十四年十月十九日西南政務會公布）。

（四〇）濟南設市經過，見濟南市政府十八年度行政概況第一篇第三頁。

（四一）見成都市市政年鑑第一期（民十七年一月）。

（四二）（二七．一一．九）成都市政府現行法規彙編頁一——五。

（四三）第三次全國內政會議成都市長報告及提案，見第三次全國內政會議報告書頁一三八及一三五。

（四四）見內政年鑑一B一四九頁。

（四五）湖南省第四次擴大行政會議民政廳工作報告頁三（三十一年十二月編）。

（四六）（三二・三・二五）行政院令發，行政院公報，行政院公報六卷四期。

（四七）見內政年鑑一B一四九頁。

（四八）第三次全國內政會議蘭州市長報告，見第三次全國內政會議報告書頁一四〇。

（四九）關於廈門改市經過，參閱二十四年四月一日申報廈門市府成立一訊。

（五〇）福建省單行法規彙編頁五四。

（五一）見昆明市誌頁一七九——一八三（民十三年四月出版）及昆明市市政府報告書（十二年十月）。

（五二）雲南行政紀實二十二冊第二編頁一。

（五三）見二十四年四月內政公報頁一八一。

（五四）雲南行政紀實二十二冊第二編頁二及頁三附表。

（五五）見河南建設概況（二十二年八月出版）市政欄。

（五六）二十五年一月內政公報頁六六。

（五七）桂林市政處組織章程（二十一年十一月十二日公佈）見廣西省現法規彙編（二十五年六月）。

（五八）二十五年六月內政公報頁四十七。

（五九）（三二・一〇・一八）廣東省政府公報九八四期。

（六〇）（三二・三・二五）行政院令發衡陽市政府組織規則，行政院公報六卷四期。

（六一）自貢市市政籌備處組織規則（二八・一・一一）四川省民政法規彙編第一輯頁四三——四六。

（六二）見二十四年一月十一日中央日報。

（六三）內政年鑑一B一五〇頁。

（六四）見武昌市政處組織規則（二十四年四月十九日省府會議通過）。

（六五）連雲設市政籌備處經過，見二十四年八月十二日中央日報及二十四年十一月內政公報一〇五頁。

（六六）內政公報第八卷第四期，（二十四年一月二十五日）頁一五一。

（六七）本表係根據內政年鑑一B一三七頁所載，而加以補充者。

參考書目（一）

民國成立以來中央與地方各機關所印行之官書公報及期刊之類，為數甚夥。研究室同人於本書初版時頗有意將此種官書公報等編一完全之目錄，以便學者之參考。何如當時京中各圖書館或成立未久，所存期刊等等，每不齊全，或所存較多，而分散於京平兩地，缺乏完備目錄，足資稽考；是以編訂一較詳較有系統之目錄之計劃，未獲實現。今則政府播遷，檔案殘缺，編輯比較完全之目錄一舉，更不能不俟諸異日。下所列參考書目（一）及參考書目（二），係初編及重編本書時，所得涉覽之書籍而已。

一、公報類

甲、中央政府之部

臨時政府公報（民元二月十三日起，至民元四月三十日止。）

政府公報（民元五月一日起，至十七年六月十二日止。）

衆議院公報（三年四月起，至八年八月止。）

衆議院公報（二年四月起，至八十一月止。）

政府公報分類彙編（從元年至三年，上海掃葉山房出版。）

中華民國政府公報重要記事索引目錄（昭和四年南滿鐵道株式會社出版。）

國民政府公報（十四年七月一日至二十六年十一月十七日。）

行政院公報（十七年十一月至二十年十二月止，二十五年八月三日起。）

內政公報（十七年五月起。）

外交部公報（十七年十一月起。）

軍政公報（十八年八月起。）

海軍公報（十八年七月起。）

實業公報（二十年一月起。）

大學院公報（十七年一至九期。）

教育部公報（十八年一月起。）

財政公報（十六年起）。

交通公報（十六年十二月起。）

鐵道公報（十七年十二月起。）

立法院公報（十八年一月起。）

司法公報（十八年一月至二十一年止，自後改爲司法院公報；二十三年十月後，又改稱司法公報。）

司法行政公報（二十一年一月至二十三年七月。）

考試院月報（十九年）及考試院公報（二十年起。）

監察院公報（二十年五月起。）

審計院公報（十七年八月起，）及審計部公報（二十年三月起。）

中國國民黨本部公報（十二年一月起，國民黨本部編。）

中央黨務月刊（十七年八月一日起。）

中央政治會議廣州分會月刊（十六年二月起。）

中央政治會議武漢分會月報（十七年八月起。）

乙、各省政府之部

江蘇省公報（民元至十六年，江蘇省長公署編印。）
江蘇省政府公報（十六年九月起，江蘇省政府祕書處編。）
浙江民政月刊（十六年十二月起，浙江省民政廳編。）
浙江省政府公報（浙江省政府祕書處編。）
安徽民政公報（二十年六月起，安徽省民政廳編。）
安徽政務月刊（二十三年十一月起，安徽省政府祕書處編。）
江西省政府公報（十六年九月起，江西省政府祕書處編。）
江西民政季刊（十九年一月起，江西省民政廳編。）
湖北省政府公報（十七年六月起，湖北省政府祕書處編。）
湖北民政公報（二十二年四月起，湖北省政府民政廳編。）
湖南省政府公報（十八年八月起，湖南省政府祕書處編。）
四川省政府公報（四川省政府祕書處編。）
河北民政刊要（二十年起，河北省民政廳編。）
河北省政府公報（河北省政府祕書處編。）
山東省政府公報（十七年六月起，山東省政府祕書處編。）
山西公報（二十一年起，山西省政府祕書處編。）
山西省政公報（二十六年一月起，山西省政府祕書處編。）
河南民政週刊（二十一年九月起，至二十二年一月止，河南省民政廳編。）
河南民政月刊（二十二年一月起，河南省民政廳編。）
河南省政府公報（河南省政府祕書處編。）

甘肅省政府公報（二十一年一月起，甘肅省政府秘書處編。）

青海省政府公報（青海省政府秘書處編。）

福建省政府公報（福建省政府秘書處編。）

廣東省政府特刊（十六年三月出版，廣東省政府秘書處編。）

廣東省政府公報（十八年七月起，廣東省政府秘書處編。）

廣東民政公報（廣東省民政廳編。）

雲南民政季刊（二十一年一月起，至二十三年一月止，雲南省民政廳編。）

雲南民政月刊（二十三年一月起，雲南省民政廳編。）

雲南省政府公報（雲南省政府秘書處編。）

貴州省政府公報（貴州省政府秘書處編。）

吉林民政月刊（十八年五月起，吉林省民政廳編。）

察哈爾省政府公報（察哈爾省政府秘書處編。）

察哈爾民政彙刊（二十三年十二月出版，察哈爾省民政廳編。）

綏遠省政府公報（綏遠省政府秘書處編。）

政務週刊（二十二年一月起，豫鄂皖三省剿匪總司令部秘書處編。）

政務旬刊（二十三年二月起，豫鄂皖三省剿匪總司令部秘書處編。）

廣東西北區綏靖月刊（二十一年二月起，廣東西北區綏靖公署編。）

綏靖特刊（二十四年四月起，駐閩綏靖區司令部秘書處編。）

行政月刊（二十五年起，福建第一區行政督察專員公署編。）

綏靖公報（二十四年四月起，駐贛第六綏靖區司令部秘書處編。）

丙、各縣縣政府公報。
丁、各市市政府公報。

二、法規類

大淸法規大全（四十册，所集法規由光緒辛丑至宣統己酉，政學社編。）
大淸法規大全續編（二十四册，政學社編。）
大淸光緒新法令（二十册，宣統元年，商務印書館編譯所。）
大淸宣統新法令（六册，宣統二年，商務印書館編譯所。）
法令全書（共八册，民元出版，印鑄局編印。）
中華六法（民國二年，商務出版。）
中華法令彙纂（所集法規由民至元二，上海廣益書局石印。）
中華法規大全（共五十册，所集法規由民元至民三年三月，上海共和編譯局石印。）
法令輯覽（共十册，所集法規由民元五年，印鑄局編印。）
法令輯覽續編（共四册，所集法規由民六至民七，印鑄局編印。）
內務法令例規輯覽（共四册，所集法規由民元一月至民七年四月，內務部編輯。）
現行法令全書（十年及十一年編，中華書局出版。）
選舉類纂（十一年出版，內務部編。）
國民政府現行法規（十七年三月以前，共二册，法制局編。）
國民政府法規彙編（十七年一月至二十年三月，國民政府文官處，印鑄局編印。）
增訂國民政府現行法規（十八年四月出版，法制局編。）

民國法規集刊（十八年出版，上海民智書局集印。）

法令大全（十九年六月出版，上海法學編譯社。）

中華民國法規彙編（二十三，二十四，二十五年各一輯，共十六冊，立法院編，中華書局出版。）

法規沿革表（二十四年一月出版，國府文官處印鑄局印。）

中華民國法規大全（共五冊，二十五年輯，商務出版。）

中國國民黨現行黨務法規輯要（十九年七月出版。）

內政法規彙編（第一輯二十年八月出版，第二輯二十三年一月出版，內政部編。）

現行國民政府司法例規（二十五年六月出版。）

考試院法規彙刊（二十三年二月出版，考試院秘書處編。）

考試院則例（二十四年九月出版，修本於二十五年七月出版，考試院編。）

考選法規輯要（二十五年十月出版，考選委員會編。）

現行銓敘法規彙編（二十五年九月出版，銓敘部編。）

監察院法規集覽（二十三年一月出版，監察院秘書處編印。）

監察院監察使署法規輯要（二十四年五月出版，監察院編。）

懲戒法規解釋彙編（二十四年四月出版，中央公務員懲戒委員會編。）

審計應用法令彙編（二十五年三月出版，審計部編。）

江蘇省單行法令初編（十三年五月出版，江蘇省長公署編印。）

浙江省現行法令彙編（二十三年長二十四年份，共二冊，浙江省政府秘書處編。）

安徽省現行法規（十七年十月出版，安徽省政府秘書處編印。）

安徽省單行法規彙編（二十二年五月出版，安徽省政府祕書處編。）
安徽省單行法令規續編（二十四年十二日出版，安徽省政府祕書處編。）
湖北省法令彙編（共三冊，二十四年十一月出版。）
湖南省現行法規彙編（二十年八月出版，湖南省政府祕書處編。）
山西省單行法規彙編（民國八年出版，山西地方法令編審委員會編。）
山西省民事行政單行規程（民國八年出版，山西省長公署校印。）
廣東省單行法令彙編（十九年七月出版，廣東省政府祕書處編。）
廣西省現行法規彙編（二十一年一月出版，廣西省政府祕書處編。）
廣西民政現行法規彙編（二十二年十二月出版，廣西省民政廳編。）
廣西省現行法規彙編續編（二十二年一月出版，廣西省政府祕書處編。）
廣西省現行法規彙編（共六冊，二十五年六月出版，廣西省政府編印。）
貴州省單行法規彙編（第一輯二十四年十一月出版，第二輯二十五年十二月出版，貴州省政府編印。）
現行縣政法規彙編（二十一年五月大東書局出版。）
縣政大觀（共四冊，二十一年二月出版，南京軍用圖書社發行。）
現行地方自治法規彙編（二十一年九月出版，浙江省民政廳編。）
地方自治法規輯要（中央地方自治計劃委員會編，二十五年七月，正中書局出版。）

三、年鑑類

中國年鑑（第一回，十三年二月，商務編印。）

申報年鑑（二十三年，二十四年及二十五年度各一册。）
內政年鑑（四册，二十四年六月出版，內政部年鑑編纂委員會編。）
銓敍年鑑（十九年度，銓敍部編。）
銓敍年鑑續編（二十至二十二年度，銓敍部編。）

江蘇省政治年鑑（十一年份，江蘇省長公署編。）
浙江省年刊（二册，十八年度，浙江省民政廳編。）
一年來之安徽政治（二十二年份，安徽省政府祕書處編。）
湖南政治年鑑（十九年及二十一年度，湖南省政府祕書處編。）
湖南年鑑（二十二年及二十四年度，湖南省政府秘書處編。）
河南省政府年刊（二十年，二十二年，二十三年及二十四年度，河南省政府祕書處編。）
廣東省政府年刊（十七年度，廣東省政府編。）
廣西年鑑（第一回，二十三年五月出版，廣西統計局編。）
綏遠省政府年刊（十八年，二十年及二十一年度，綏遠省政府編。）

四、報告及統計類

軍務院考實（民國五年，兩廣都司令部參謀廳編。）
民國行政統計彙報（民國七年，國務院編。）
政治總報告（十八年三月，上下兩册；二十年十一月，四册。）
政治會議工作報告（二十三年十二年，一册；二十四年十一月，一册。）

行政院工作報告（二十三年及二十四年度，行政院祕書處編。）
立法院工作報告（二十四年十一月，立法院祕書處編。）
立法院五週年來立法工作統計（二十三年十月出版。）
立法立第六週年立法工作統計（二十四年十月出版。）
立法院第七週年立法工作統計（二十五年十月出版。）
立法院第八週年工作概況（二十五年十二月出版。）
司法院工作報告（二十一年及二十二年，司法院編。）
三年來之最高法院（二十三年出版，司法院編。）
中央公務員懲戒委員會議決書彙編（二十三年十一月。）
行政法院判決書（共四輯，二十五年六七月出版，行政法院編。）
全國司法會議彙編（二十四年秋，司法院編印。）
考試院報告書（二十一年，考試院編。）
考試院總報告書（二十三年十月，考試院編。）
全國考銓會議議案（二十三年九月，全國考銓會議祕書處校印。）
全國考銓會議彙編（二十四年一月，考試院編印。）
第一屆高等考試典試委員會報告書（二十年十二月。）
民國二十二年高等考試總報告（高等考試典試委員會編輯。）
民國二十二年高等考試及格人員分發任用情形報告書（銓敍部登記司第二科編輯。）
民國二十三年首都普通考試總報告書（首都普通考試典試委員會編輯。）
福建省辦理高等普通檢定考試經過報告（二十年十月，福建省高等普通檢定考試委員會編印。）

綏遠第一屆普通考試彙編（二十二年六月，綏遠省普通考試典試委員會製。）
河南普通考試彙編（二十二年七月，河南普通考試典試委員會編。）
安徽省第二屆高等普通檢定考試彙編（二十二年十二月，安徽省第二屆高等普通檢定考試典試委員會編。）
審計部十九年度事前監督審計工作報告。
地方行政會議紀錄（民十年，內務部編印。）
內政部第一期民政會議紀要（十八年二月，內政部編印。）
全國內政會議報告書（二十年一月，全國內政會議祕書處編。）
第二次全國內政會議報告書（二十一年十二月，個二次全國內政會議祕書處編。）
內政消息（第一期至第十期，二十三年十月創刊，內政部內政消息社編。）
內政調查統計表（二十二年九月，內政部編。）
內政統計季刊（二十五年十月，內政部統計處編。）
促進地方自治計劃書（十八年二月，內政部編。）
革新縣政計劃書（十八年二月，內政部編。）
南昌集會紀錄（二十三年六月，南昌行營第二廳編輯室編。）
行政院縣政討論紀錄（二十五年三月，行政院編。）
湖南省縣政報告（十九年度，湖南省政府編印。）
湖北縣政概況（二十三年以前，湖北省民政廳印行。）
廣東省地方自治工作概況彙編（二十三年四月出版，廣東省民政廳編。）
廣東全省地方紀要（三册，二十三年出版，廣東省民政廳編。）

廣西省施政紀錄（二十二年度，廣西省政府編輯室編。）
廣西各縣概況（二十一年及二十二年度，廣西省民政廳編。）
雲南省地方自治概觀（二十四年六月出版，中國地方自治學會編。）
各省各縣行政會議報告。
各省各縣行政報告。

國民會議實錄（共三册，附政治總報告及選舉事務所報告。）
國難會議紀錄（行政院編。）
國民大會選舉總事務所三日刊旬刊及其他小册。

五、期刊及報章類

江蘇月報（二十二年一月起，江蘇月刊社編。）
浙江民政（浙江省民政廳編。）
湖北地方政務研究週刊（二十二年七月起，至二十三年六月止，湖北地方政務研究會編。）
湖北地方政務研究半月刊（二十三年六月起，湖北地方政務研究會編。）
四川月刊（四川月刊社編。）
四川縣訓（四川縣政人員訓練所編。）
新陝西月刊（二十一年一月起，新陝西月刊社編。）
新青海（二十二年一月起，新青海社編。）
福建縣政（二十五年九月起，福建省縣政人員訓練所編。）

新廣西旬刊（十七年一月起，廣西省政府新廣西旬報社編。）
縣村自治（二十年起，北平民社編。）
軍政旬刊（二十二年十月起）及軍政月刊（二十五年一月起，軍事委員長行營印。）
行政效率（二十三年七月一日創刊）及行政研究（二十五年十月創刊，行政院行政效率研究會編。）
東方雜誌。
國聞週報。
法令週刊（上海法學編譯社編。）
申報

六、論著類

中華民國憲法史（兩册，吳宗慈著，十三年出版。）
中華民國開國史（谷鐘秀著，十八年，泰東圖書局出版。）
最近三十年中國政治史（李劍農著，十九年十月，太平洋書局出版。）
憲法草案初稿意見書摘要彙編（二十三年立法院初稿審查委員會編。）
中華民國憲法草案釋義（金鳴盛著，二十四年出版。）
近代中國立法史（楊幼炯著，二十五年五月，商務出版。）
比較憲法增訂本（王世杰錢端升著，二十五年商務出版。）
中華民國制憲史（吳經熊黃公覺著，二十六年一月，商務出版。）
中華民國立法史（謝振民編，二十六年一月，正中書局出版。）

參攷書目（二）

一、公報類

中央黨務公報（民二十八年七月一卷一期起至現今。）

民國政府公報（民二十七年一月渝一號起至現今。）

行政院公報（民二十七年十月渝一卷一期起至現今。）

立法院公報（民二十八年三月第一〇〇期起至現今。）

司法公報（民二十九年一月三五八號起至現今。）

監察院公報（民三十二年五月渝版第一期至現今。）

內政公報（民二十六年七月至十月第十卷第十一期起至現今。）

外交部公報（民二十七年四月第十一卷一三號起至現今。）

經濟部公報（民二十七年二月一卷一期起至現今。）

社會部公報（民三十年一月——三月一期起至現今。）

教育部公報（民二十七年三月十卷一期起至現今。）

交通公報（民二十九年一月三卷一期起至現今。）

司法行政公報（民三十二年一月一卷一期起至現今。）

各省市縣政府公報。

二、法規類

黨務法規彙編（活頁裝訂本，自二十八年一月起，隨時增補，中央祕書處編）。

黨務法規輯要（三十年一月，中央秘書處編。）

中國國民黨法規輯要（三十年九月，中央訓練團編。）

三民主義青年團法令輯要（兩册，三十二年三月中央團部編。）

中華民國法規輯要（共五册，三十年十二月，又補編一册，三十一年八月，中央訓練團編。）

中華民國法規選輯（共三册，三十二年七月，中央訓練團編。）

現行法令彙編（五册，二十八年九月，山西省政府編。）

戰時法令彙編（第一輯二册，二十九年三月，廣東省政府編。）

中央戰時法規彙編（共兩册，二十八年十月江西省政府編。）

行政三聯制文告法規輯要（三十二年七月，黨政工作考核委員會編。）

黨政考核法規輯要（兩册，三十年六月，黨政工作考核委員會編。）

主計法令彙編（兩册，二十七年九月，出版，二十九年三月及三十年二月增訂本，國府主計局編。）

統計法規（廿八年三月，國府主計處統計局編。）

內政法規彙編（五册，三十年十二月，內政部編。）

民政法規彙編（八册，自廿八年八月至廿九年十一月分類出版，湖南省民政廳編。）

新縣制法規彙編（第一輯三十年三月，行政院縣政計劃委員會編。）

新縣制法令彙編（三十年三月，福建省民政廳編。）

社會法規彙編（第一輯，三十一年九月社會部編。）

糧食管理法規（三十年七月，糧食部編。）

糧政管理法規（兩册，三十一年七月安徽省政府編。）

田賦會要（已出一六兩册，三十二年十月，財政部編。）

交通部人事法規彙編（七册，廿八年九月，交通部人事司編。）

兵役法規彙編（四册，三十一年十月，中央訓練　兵役幹部訓練班編。）

僑務法規彙編（廿九年四月僑務委員會編。）

蒙藏委員會法規彙編（廿七年六月蒙藏委員會編。）

立法專刊（第十五至廿輯，共五本，　分輯二十五年八月至三十年十二月止，　立法院通過之各種法律案。立法院祕書處編。）

國民政府司法例規（四册，廿九年十月，司法院參事處編。）

行政訴訟法規（二十七年六月，行政法院編。）

懲戒法規彙編（廿八年五月，中央公務員懲戒委員會編。）

考選法規輯編（三十一年十月黨政軍人事管理人員第二訓練團編。）

銓敍法規彙編（廿九年一月銓敍部編。又，三十一年十月黨政軍人事管理人員第二訓練班本。）

考試院則例　銓敍類（兩册，三十一年十月，黨政軍人事管理人員第二訓練班編。）

公務員任用補充辦法彙編（三十二年十月，中央訓練團編。）

四川省現行法規彙編（六册，三十一年四川省政府編。）

貴州省單行法規彙編（第三輯，二本，廿七年七月，貴州省政府編。）

西康省單行法規彙編（第一輯，廿八年十月西康省政編。）

廣西省現行法規彙編（六册，二十六年五月，又五册，二十七年十二月，廣西省政府編。）

雲南省現行法規彙編（二册，二十三年九月，又該縣，二十八年十二月雲南省政府編。）

重訂福建省單行法規彙編（六册，二十八年　又該縣四册，二十九年，福建省政府編。）

江西省現行法規彙編（六册，二十八年十二月，江西省政府編。）

江蘇省單行法規彙編（三十一年二月江蘇省政府編。）
浙江省政府公報法規專號（第一輯，二十七年九月；第二輯，二十八年四月；第三輯，二十九年四月。浙江省政府編。）

三、年鑑及資料書刊類

國民政府年鑑（三十二年七月，又，三十三年三月增訂，行政院編纂。）
中國國民黨歷次會議宣言及重要決議案彙編（三册，三十年九月，又，增編一册，三十二年十一月，中央訓練委員會編。）
抗戰以來中央各種會議宣言及重要決議案彙編（二册，三十三年二月，中央訓練委員會編。）
各省新縣制實施計劃彙編（二十九年十二月，中國政治建設學會編。）
縣政　料彙編（二册，二十八年十二月中央政治學校研究部。）
縣各級組織及地方自治參考資料彙編（二十九年四月，西北出版社。）
縣各級組織綱要及地方自治參考資料（三十年五月，中央訓練團　。）
縣各級組織綱要（三十年十二月，縣政計劃委員會編，正中書局出版。）
安徽省統計年鑑（二十九年度，安徽省政府。）

四、報告圖表及統計類

黨政遞制圖表（二十九年三月考試院，中央訓練團印。）
黨務統計輯要（三十年度及三十一年度，共兩册，中央調查統計局。）
中華民國統計簡編（三十年二月，國府主計處統計局編，中央訓練團印。）

行政院工作報告（二十八年九月起，行政院。）
第三次全國內政會議報告書（三十年十二月內政部。）
第三次全國財政會議彙編（三十年六月，財政部。）
各省實施縣各級組織綱要成績總報告提要（三十二年九月，內政部。）
立法院工作報告（二十四年一月起，立法院。）
司法院最近工作概況（二十七年十月起，司法院。）
司法統計（二十五年度兩冊，二十六、七、八年度共一冊，司政行政部。）
考試院工作報告書（二十七年十月起，考試院。）
監察院施政概要（二十七年十月起，監察院。）
第一二兩屆國民參政會歷次大會紀錄（二十七年九月起，國民參政會祕書處。）
四川省訓練團第九期受訓學員十八縣縣政調查總報告（三十一年四川省訓練團。）
雲南行政紀實（二十四冊，三十二年，雲南省政府。）
抗戰五年來西康施政概況（三十一年，西康省政府。）
湘政五年統計（二冊，三十年二月，湖南省政府。）
湘政六年統計（三十一年十二月，湖南省政府。）
湖南省民政統計（三十一年度，三十二年一月湖南省民政廳。）
湖南省第二、三、四次擴大行政會議民政廳工作報告（共三冊，二十九年，三十，三十一各年十二月，
湖南省民政廳。）
廣東省政府三十二行政會議紀要（三十年十月，廣東省政府。）
福建省施政報告（三十二年六月，福建省政府。）

陝西省統計資料彙刊（三十一年十二月，陝西省政府。）

河南省實行新縣制簡報（三十年九月，河南省民政廳。）

青海省政府工作報告（三十一年一至六月，青海省政府。）

十年來寧夏省政述要（二冊，三十二年，寧夏省政府。）

縣各級組織綱要浙江省實施總報告（二十九年至三十一年，浙江省民政廳。）

浙江省統計簡編（三十二年二月，浙江省政府。）

戰時安徽政治設施（三十年，安徽省政府。）

各省市合作事業工作報告（三十一年度，社會部合作事業管理局。）

五、期刊及日報類

統計月刊（二十七年九月至十月第三十五號起，國府主計處統計局）。

糧政月刊（三十二年四月創刊號起，糧食部。）

地政通訊（三十二年七月創刊號起，地政署地政通訊社。）

資源委員會月刊（二十八年四月一卷一期起，資源委員會。）

訓練通訊（三十八年六月第一卷一期起，中央訓練委員會。）

訓練月刊（二十九年七月一卷期至三十一年十二月止，中央訓練團。）

東方雜誌（三十二年三月三十九卷第一期起，商務印書館。）

新中華（三十二年一月復刊號起，中華書局。）

政治建設（二十八年六月創刊號起，中國政治建設學會。）

法令週報（三十三年一月創刊號起，大東書局。）

漢口大公報（二十七年二月起。）

重慶大公報（二十七年十月起。）

重慶中央日報（二十七年七月起。）

六、論著類

比較憲法（二冊，王世杰錢端升三十一年十月渝版增訂本，商務印書館。）

中國政制概要（許崇灝三十二年九月，商務印書館。）

中國地方制度及其改造（陳柏心，二十八年二月，商務印書館。）

中國地方行政制度（羅志淵，三十一年九月，獨立出版社。）

中國縣政概論（兩冊，程方，二十八年六月，商務印書館。）

中國縣政改造（陳柏心，三十一年五月，商務印書館。）

鄉鎮自治（胡次威，三十一年七月，四川省訓練團。）

立法要旨（陳顧遠三十一年十月，中央訓練委員會。）

財務行政（魯佩璋三十二年八月，中央訓練委員會。）

新縣制之理論與實際（李宗黃，三十二年五月，中華書局。）

行政效率研究（蕭文哲，三十一年，八月，商務印書館。）

廣西省縣行政關係（徐義生，三十二年九月，商務印書館。）

廣西縣政（邱昌渭三十年十月，桂林文化供應社。）

新貴州之建設（吳鼎昌等，三十二年十月，貴州省地方自治月刊社。）

花溪閒筆（吳鼎昌，正編，二十九年十月，貴州日報社，續編，三十二年十月，貴州企業股份有限公司。）